República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1174/26

Referencia: Expediente núm. TC-01-2026-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán contra la Resolución núm. 631-07 dictada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) el veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de noviembre del año dos mil veintiséis (2026).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 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

1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por las licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán el trece (13) de abril de dos mil veintiséis (2026), contra los artículos 21, 22, con sus párrafos I y II; 25 párrafo III y 26 de la Normativa sobre Subsidio por Enfermedad Común; artículos 9 y 10, en particular sus párrafos III y IV de la Normativa sobre Subsidio por Maternidad; y artículos 18, 20 y 22 de la Normativa sobre Subsidio por Lactancia de la Resolución núm. 631-07, emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) el veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026), cuyo contenido transcribimos a continuación:

> ***NORMATIVA SOBRE EL SUBSIDIO POR ENFERMEDAD COMÚN***
>
> […]
> ***ARTÍCULO 21. DEL PAGO DE LOS SUBSIDIOS.*** *El pago de las prestaciones estará a cargo de la Administradora del Subsidio, quien lo hará auxiliándose de la intervención del empleador.*
>
> […]
> ***ARTÍCULO 22. PROCEDIMIENTO PARA LA ENTREGA DE LOS SUBSIDIOS.*** *Se establece un procedimiento de reembolso de pago del subsidio, de modo que los empleadores deben avanzar mensualmente a los trabajadores el pago de los mismos, con derecho a ser rembolsado mensualmente por la Administradora del Subsidio.*
>
> ***PÁRRAFO I:*** *El empleador deberá avanzar el pago de los subsidios, cuando la Administradora del Subsidio le notifique, a través de la*

plataforma habilitada para tales fines, el monto estimado provisional del subsidio, una vez formalizada la solicitud.

PÁRRAFO II: *En caso de que el monto del subsidio aprobado definitivamente por la Administradora del Subsidio sea menor al monto estimado provisionalmente y avanzado por el empleador, este último tendrá derecho a ajustar la proporción pagada en exceso del salario del trabajador. En caso de que el monto del subsidio aprobado definitivamente por la Administradora del Subsidio sea mayor al monto estimado provisionalmente y avanzado por el empleador, este último deberá entregar al trabajador la proporción faltante.*
[…]

ARTÍCULO 25. DENEGACIÓN, ANULACIÓN O SUSPENSIÓN DEL DERECHO. *Cuando la Administradora del Subsidio determine la existencia de una de las causas siguientes, negará, anulará o suspenderá el pago del Subsidio por Enfermedad:* (…)

PÁRRAFO III: *En caso de que la Administradora del Subsidio deniegue, anule o suspenda el Subsidio, el empleador que haya realizado algún avance tendrá derecho a ajustar las sumas erogadas con cargo al salario del trabajador y la SISALRIL realizará un débito al empleador por el monto acreditado en exceso.*

ARTÍCULO 26: *La Administradora del Subsidio podrá aplicar un cargo al empleador, a los fines de recuperar los montos pagados cuando: a) se compruebe que la incapacidad fue de origen laboral; b) en los casos de pagos aplicados luego de agotadas las 26 semanas (182 días); y c) cualquier otra situación en la que no corresponda el pago del subsidio. De conformidad al procedimiento establecido para estos fines.*

NORMATIVA SOBRE LOS SUBSIDIOS DE MATERNIDAD y LACTANCIA

ARTÍCULO 9. CÁLCULO DEL SUBSIDIOS *(sic)* ***DE MATERNIDAD*** *El pago del Subsidio por Maternidad consistirá en el pago del salario cotizable de la trabajadora durante un período de catorce (14) semanas, el cual será gestionado a través del empleador, conforme a las siguientes disposiciones:*

a) El cálculo del subsidio se basará en el promedio de los salarios sujetos a cotización de los últimos seis (6) meses anteriores al inicio de la licencia por maternidad.

b) El pago del subsidio se realizará en partidas mensuales consecutivas, sin que ninguna de ellas exceda el límite de diez (10) salarios mínimos nacionales por mes.

PÁRRAFO: *La Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), mediante resolución, establecerá el procedimiento por medio del cual el empleador podrá registrar la solicitud de este subsidio."*

ARTÍCULO 10. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR FRENTE Al SUBSIDIO POR MATERNIDAD. *Es responsabilidad del empleador informar a la SISALRIL o a la entidad en que se delegue para estos fines, la fecha en que iniciará el descanso por maternidad de la trabajadora, para iniciar los trámites administrativos correspondientes, que generarán el pago del Subsidio por Maternidad.*
[…]

PÁRRAFO III: *La falta del empleador con respecto a la no inscripción de la trabajadora al SDSS, lo obliga al pago del salario íntegro durante la Licencia de Maternidad, establecida en el artículo 239 del Código de Trabajo y al Convenio No. 183 de la OIT, no teniendo derecho a solicitar el reembolso del Subsidio de Maternidad.*

PÁRRAFO IV: *Cuando la falta del empleador consista en el atraso del pago de las cotizaciones al Seguro Familiar de Salud (SFS), tendrá derecho a recibir el pago del subsidio, a partir del momento en que se ponga al día en el pago de las cotizaciones.*

SUBSIDIO POR LACTANCIA

ARTÍCULO 18. PRESTACIONES ECONÓMICAS POR LACTANCIA. *Las prestaciones económicas por Subsidio por Lactancia serán otorgadas mensualmente, durante doce (12) meses, pudiendo la SISALRIL auxiliarse de la intervención del empleador, en caso de excepción.*
[…]

ARTÍCULO 20. OBLIGACIÓN DEL EMPLEADOR FRENTE AL SUBSIDIO POR LACTANCIA*. La falta del empleador con respecto a la no inscripción de la trabajadora al SDSS imposibilitará que la trabajadora reciba el pago del subsidio por lactancia, por no estar debidamente registrada en el mismo.*

PÁRRAFO: *Es obligación del empleador hacer el registro de la solicitud del Subsidio por Lactancia de manera oportuna.*
[…]

> ***ARTÍCULO 22. RECUPERACIÓN MONTO SUBSIDIOS*** *La SISALRIL o la Entidad Administradora de los Subsidios podrá compensar, con cargo a la acreditación de pagos futuros, los pagos realizados, cuando se compruebe que el registro haya sido incorrecto, la trabajadora se reintegre a su trabajo de manera anticipada o cualquier otra situación en la que no corresponda el pago del subsidio.*

2. Pretensiones de la parte accionante

La parte accionante, licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán, solicitan que sean declaradas no conformes con la Constitución las disposiciones contenidas en los artículos 21, 22 con sus párrafos I y II; 25 párrafo III y 26 de la Normativa sobre Subsidio por Enfermedad común; artículos 9 y 10, en particular sus párrafos III y IV de la Normativa sobre Subsidio por Maternidad; y artículos 18, 20 y 22 de la Normativa sobre Subsidio por Lactancia de la Resolución núm. 631-07, por ser violatorias de los artículos 4, 6, 60, 69 y 138 de la Constitución, en cuanto *trasladan al empleador funciones de adelanto, ejecución económica inmediata, registro determinante o soporte patrimonial de subsidios que, por su naturaleza, fuente de financiamiento y ubicación dentro del régimen contributivo, corresponden al Sistema Dominicano de Seguridad Social*, vulnerando con ello los principios de *separación de poderes, legalidad, jerarquía normativa, subordinación reglamentaria, seguridad jurídica, razonabilidad, juridicidad, buena administración y del derecho fundamental a la seguridad social*.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Como fue indicado precedentemente, las accionantes alegan en su acción directa de inconstitucionalidad que las referidas disposiciones de la Resolución núm. 631-07 son contrarias a las siguientes disposiciones constitucionales:

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 60.- 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.*

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso*. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:*

1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;

2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;

3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;

4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;

5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;

6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;

7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;

8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;

9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas

Artículo 138.- Principios de la Administración pública. *La Administración pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:*

1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;

2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante en inconstitucionalidad

Las accionantes, licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán, pretenden mediante su instancia que se pronuncie la inconstitucionalidad parcial de la Resolución núm. 631-07, emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS),) Para justificar sus pretensiones, alegan, entre otros motivos, los siguientes:

Las disposiciones precedentemente individualizadas se cuestionan en cuanto ***establecen, permiten o consolidan*** *un esquema conforme al cual el empleador debe intervenir de manera* ***económicamente relevante*** *en el pago de los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia, ya sea* ***adelantando sumas, soportando provisionalmente su ejecución, asumiendo consecuencias patrimoniales derivadas de su desembolso o condicionando, mediante su actuación registral o contributiva, la efectividad de prestaciones*** *que la* ***Ley núm. 87-01*** *estructura como* ***prestaciones del Sistema Dominicano de Seguridad Social****.*

De manera particular, la impugnación recae sobre aquellas reglas que ***convierten al empleador en adelantador provisional del subsidio con***

***cargo a reembolso posterior**, o que hacen descansar sobre su conducta económica o registral la ejecución o percepción de dichas prestaciones, por entenderse que tal diseño **excede la potestad normativa complementaria del órgano emisor y altera materialmente la distribución legal de cargas establecida por el legislador**.*

[…]

*La presente acción **no se fundamenta en una simple discrepancia de legalidad ordinaria** ni en una mera contradicción entre una resolución administrativa y una ley, cuestión que, en principio, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. Por el contrario, la impugnación promovida se sustenta en la existencia de una **infracción constitucional directa**, en tanto las disposiciones atacadas de la **Resolución núm. 631-07** exceden la potestad normativa complementaria del órgano emisor y alteran materialmente la estructura jurídica de prestaciones económicas pertenecientes al **Sistema Dominicano de Seguridad Social**, invadiendo así una esfera de configuración **reservada al legislador**.*

*En ese sentido, la contradicción con la **Ley núm. 87-01** no se invoca en esta acción como un simple vicio de ilegalidad, sino como la **manifestación concreta del exceso normativo de la Administración**. Lo constitucionalmente relevante no es únicamente que la resolución se aparte de la ley, sino que, al hacerlo, **desconoce los principios de separación de poderes, legalidad, jerarquía normativa, subordinación reglamentaria y seguridad jurídica**, todos ellos de rango constitucional. La acción, por tanto, no persigue la corrección de un error interpretativo o de una desarmonía legal, sino el control de una actuación normativa sublegal que, por su contenido y efectos, **quebranta directamente el orden constitucional**.*

Esta precisión resulta indispensable, pues el propio Tribunal Constitucional ha sostenido de manera constante que los aspectos de mera legalidad escapan al ámbito de la acción directa de inconstitucionalidad, al requerirse en esta sede ***una contradicción directa con la Constitución****. Sin embargo, también ha dejado claramente establecido que cuando una disposición reglamentaria o administrativa* ***modifica aspectos neurálgicos fijados por el legislador****, o se sitúa materialmente* ***por encima de la ley****, la cuestión deja de ser puramente legal para convertirse en un problema de constitucionalidad. Ese es precisamente el supuesto que se configura en la especie.*
[…]

6.- Infracciones constitucionales alegadas:

a) Violación al principio de separación de poderes, al atribuirse el órgano emisor, mediante resolución, una potestad de configuración normativa que corresponde al legislador;

b) Violación al principio de legalidad, *en cuanto la resolución impugnada altera materialmente el régimen legal de los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia, excediendo el marco de la potestad normativa complementaria;*

c) Violación a la jerarquía normativa y a la subordinación reglamentaria, *al introducir por vía sublegal consecuencias jurídicas y cargas patrimoniales no previstas por la Ley núm. 87-01;*

d) Violación al principio de seguridad jurídica, *al generar incertidumbre respecto de la distribución legal de responsabilidades y*

del modo de ejecución de prestaciones que pertenecen al Sistema Dominicano de Seguridad Social;

e) Violación al derecho fundamental a la seguridad social, *al desnaturalizar el modo legalmente previsto para la satisfacción de prestaciones económicas dirigidas a proteger al trabajador frente a contingencias cubiertas por el sistema;*

f) Violación al principio de razonabilidad y proporcionalidad, *al imponer al empleador una carga económica provisional adicional que no resulta de la ley ni se corresponde con el diseño institucional del subsidio; y*

g) Violación al principio de juridicidad y a la buena administración, *en tanto la resolución impugnada produce una alteración sustancial del régimen legal aplicable sin base normativa suficiente y fuera de los límites constitucionales que rigen la actuación administrativa.*
[…]

9.- Contraste entre la Ley núm. 87-01 y la Resolución núm. 631-07

La Ley núm. 87-01 estructura el régimen contributivo de la seguridad social *sobre la base de cotizaciones legalmente establecidas y de prestaciones económicas organizadas como parte del propio Sistema Dominicano de Seguridad Social. Dentro de ese diseño, el empleador asume las obligaciones que la ley le impone en materia de* ***afiliación, registro, reporte y cotización****, mientras que los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia operan como prestaciones del sistema, financiadas conforme a los mecanismos legalmente previstos.*

La Resolución núm. 631-07, en cambio, *introduce disposiciones conforme a las cuales el empleador debe intervenir en la ejecución económica de dichos subsidios de una manera que excede el marco legal previamente definido, ya sea mediante el adelanto del pago, el soporte provisional de su ejecución, la asunción de efectos patrimoniales ligados al desembolso o la incidencia determinante de su actuación registral o contributiva sobre la percepción del beneficio.*

De ello resulta un contraste normativo claro: *mientras la ley ubica los subsidios dentro de la estructura prestacional del sistema, la resolución impugnada desplaza parte de su ejecución material hacia el empleador, introduciendo una carga patrimonial adicional y* ***una modificación funcional que no emanan del legislador.*** (…)

Ese contraste evidencia que la resolución impugnada no se limita a desarrollar operativamente la ley, sino que altera su equilibrio interno, modifica la distribución de responsabilidades prevista por el legislador y crea un régimen de ejecución económica que la ***Ley núm. 87-01 no estableció*** *en esos términos. En ello consiste, precisamente, la base objetiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad parcial*.
[…]

10.- Primer medio: violación a la separación de poderes, al principio de legalidad, a la jerarquía normativa y a la subordinación reglamentaria

La ***Resolución núm. 631-07*** *deviene inconstitucional, en la parte impugnada, por violar los principios de* ***separación de poderes, legalidad, jerarquía normativa y subordinación reglamentaria****, al introducir por vía sublegal una* ***modificación sustancial*** *en la estructura jurídica de los subsidios por enfermedad común, maternidad*

y lactancia, desplazando hacia el empleador ***una carga de ejecución económica inmediata*** *que la* ***Ley núm. 87-01*** *no le atribuye.* (…)

La ***Ley núm. 87-01*** *reconoce la existencia de normas complementarias, pero únicamente como* ***instrumentos subordinados*** *y destinados a* ***desarrollar la ley****, no a* ***modificarla*** *ni a* ***reconfigurar sus cargas esenciales****. Conforme al diseño legal del sistema, los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia constituyen* ***prestaciones económicas del Seguro Familiar de Salud*** *dentro del régimen contributivo, financiadas mediante* ***cotizaciones legalmente establecidas,*** *y no obligaciones salariales ordinarias a cargo del empleador.* (…)

Lo constitucionalmente relevante es que esa contradicción legal ***revela un exceso normativo de la Administración:*** *la autoridad administrativa* ***deja de ejecutar la ley y pasa a alterarla materialmente****, sustituyendo el diseño legal de financiamiento y de imputación de cargas por uno nuevo,* ***no previsto por el legislador****.* (…)

Este razonamiento encuentra apoyo en la doctrina fijada por la ***Sentencia TC/0402/23****, en la cual el Tribunal Constitucional sostuvo que, cuando una resolución modifica* ***aspectos neurálgicos previamente establecidos por el legislador****, se produce una afrenta al principio de* ***separación de poderes,*** *al de* ***legalidad o reserva de ley*** *y al de* ***seguridad jurídica****, por* ***usurpación de funciones legislativas****. El Tribunal fue categórico al señalar que las medidas administrativas deben seguir los parámetros* ***legales*** *y, sobre todo,* ***constitucionales****, y que* ***no puede una entidad gubernamental apropiarse de la necesidad de acción del Estado para modificar por resolución materias reservadas al legislador****.*

Ese criterio es trasladable al presente caso, con la debida adaptación. (…) *En ambos supuestos, el vicio constitucional es el mismo: una* ***resolución sublegal deja de ser instrumento de ejecución y se convierte en vehículo de innovación normativa sustancial****. La* ***Resolución núm. 631-07*** *no se limita a desarrollar operativamente el régimen del subsidio, sino que* ***crea una consecuencia económica nueva****, convirtiendo al empleador en* ***adelantador forzoso*** *de una prestación del sistema.*
[…]

11.- Segundo medio: violación al principio de seguridad jurídica

La ***Resolución núm. 631-07****, en la parte impugnada, también deviene inconstitucional por vulnerar el* ***principio de seguridad jurídica****, en la medida en que introduce, por vía sublegal, un esquema normativo que altera la previsibilidad del régimen de subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia,* ***generando incertidumbre respecto de la verdadera extensión de las obligaciones del empleador*** *dentro del Sistema Dominicano de Seguridad Social.*
[…]

En lugar de reforzar la certeza del sistema, la norma impugnada ***introduce un modelo híbrido en el cual no resulta claro si el pago corresponde directamente al sistema o si depende, en los hechos, del comportamiento previo del empleador y del posterior reembolso administrativo****.*

(…) *Tal situación compromete la confianza legítima de los administrados, desordena la relación entre norma legal y norma administrativa, y genera un grado de incertidumbre incompatible con*

el deber de la Administración de actuar con sujeción plena al ordenamiento jurídico.
[…]

(…) *la* ***Resolución núm. 631-07*** *vulnera la seguridad jurídica porque deja de operar como una norma meramente instrumental y pasa a incidir, de forma material, en la configuración de las obligaciones económicas y operativas del empleador dentro del régimen de subsidios. Esa alteración hace incierta la frontera entre el deber legal de cotizar y un deber adicional de adelantar, soportar o viabilizar patrimonialmente prestaciones del sistema, con lo cual se afecta la previsibilidad mínima que exige el orden constitucional*.
[…]

12. -Tercer medio: violación al derecho fundamental a la seguridad social

La ***Resolución núm. 631-07****, en la parte impugnada, compromete igualmente* ***el derecho fundamental a la seguridad social****, en tanto* ***desnaturaliza el modo legalmente previsto para la satisfacción de prestaciones económicas*** *destinadas a proteger al trabajador frente a contingencias cubiertas por el sistema. Los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia* ***no constituyen beneficios eventuales ni liberalidades administrativas****, sino* ***prestaciones de seguridad social*** *integradas al* ***Seguro Familiar de Salud*** *y financiadas mediante* ***cotizaciones obligatorias****, dentro del régimen contributivo legalmente organizado por la* ***Ley núm. 87-01****.*

(…) *Cuando una resolución convierte al empleador en* ***adelantador provisional*** *o en* ***soporte patrimonial inmediato*** *de subsidios legalmente estructurados como prestaciones del* ***Sistema Dominicano***

***de Seguridad Social**, se introduce un factor de distorsión que compromete la **regularidad y funcionalidad** del derecho protegido.*

*La seguridad social, como derecho fundamental, **no se satisface solo con el reconocimiento abstracto de una prestación**, sino con la existencia de un **mecanismo institucional cierto, estable y jurídicamente adecuado** para hacerla efectiva. De ahí que cualquier alteración sublegal que desplace el cumplimiento inmediato de la prestación hacia un sujeto distinto del legalmente previsto **afecte el contenido práctico del derecho**, en la medida en que introduce un **obstáculo material** en la ruta normal de satisfacción del beneficio. En lugar de asegurar un esquema claro de cobertura institucional, la resolución impugnada traslada al empleador una función que **no le corresponde conforme al diseño legal del sistema**, debilitando así **arquitectura de protección** que la Constitución y la ley han querido asegurar.*
[…]

12. Cuarto medio: violación al principio de razonabilidad y proporcionalidad

(…) *al empleador se le exige **cotizar al sistema** y, además, **adelantar el pago del subsidio**, lo que configura una **carga patrimonial adicional no prevista por la ley**. El subsidio debe operar dentro del **diseño institucional del sistema**, sin trasladar **cargas extralegales** a los sujetos obligados. Sin embargo, la resolución impugnada impone al empleador un deber de **desembolso previo con expectativa de reembolso posterior**, alterando el equilibrio legal de la prestación y creando un **sacrificio económico suplementario** que no emana del legislador.*

La medida resulta ***desproporcionada e irrazonable****, precisamente porque desplaza al empleador una* ***función patrimonial ajena a la obligación contributiva legalmente establecida****. La irrazonabilidad* (sic) *de dicha medida también se manifiesta en sus efectos concretos, al producir un* ***impacto patrimonial directo*** *sobre el empleador, obligándolo a adelantar recursos propios para cubrir subsidios cuya financiación corresponde legalmente al sistema, afectando su* ***liquidez, su planificación financiera*** *y su* ***capacidad operativa****, especialmente en el caso de empresas con menor estructura económica.*

Tal presión económica adicional ***no deriva de la ley****, sino de una* ***decisión reglamentaria****, lo que evidencia* ***la falta de proporcionalidad*** *entre el medio empleado y el fin perseguido. Desde esa perspectiva, la resolución impugnada no adopta una medida razonable de simple ejecución administrativa, sino que* ***traslada a un sujeto privado una carga pública de ejecución económica*** *que debió permanecer dentro del esquema institucional del sistema.*
[…]

13. Quinto medio: violación al principio de juridicidad y a la buena administración

La ***Resolución núm. 631-07,*** *en la parte impugnada, incurre además en violación al* ***principio de juridicidad*** *y a la* ***buena administración****, en cuanto produce una* ***modificación sustancial en la estructura de responsabilidades del sistema*** *sin satisfacer las exigencias de* ***fundamento normativo suficiente, respeto al marco legal y sujeción plena al ordenamiento jurídico*** *que limitan el ejercicio de la potestad reglamentaria.*
[…]

La vulneración a la juridicidad se aprecia, además, en que la resolución no se limita a desarrollar operativamente el subsidio, sino que ***reconfigura materialmente el modelo legal****, desplazando hacia el empleador una* ***carga económica*** *que no forma parte de la* ***estructura contributiva prevista por la Ley núm. 87-01****. Al producir esta alteración sin habilitación legal suficiente para ello, la Administración deja de actuar como* ***ejecutora del marco normativo*** *y pasa a operar como* ***fuente de innovación sustancial****, lo que resulta incompatible con el deber de* ***buena administración****, entendida como actuación* ***objetiva, motivada, proporcionada*** *y plenamente* ***subordinada a la ley****.*

5. Intervenciones oficiales

En la instrucción del presente caso, este tribunal constitucional solicitó la opinión del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), autoridad de la cual emana el acto atacado; así como también de la Procuraduría General de la República.

5.1 Opinión del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)

El Consejo Nacional de Seguridad Social, mediante su opinión, recibida por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio de dos mil veintiséis (2026), solicita que se rechace la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán y, en consecuencia, se declare conforme con la Constitución las disposiciones contenidas en los artículos 21 y 22, este último con sus párrafos I y II; el párrafo III del artículo 25 y el artículo 26 de la Normativa sobre Subsidio por Enfermedad común; los artículos 9 y 10, en particular sus párrafos III y IV, de la Normativa sobre Subsidio por Maternidad; y los artículos 18, 20 y 22 de la Normativa sobre Subsidio por Lactancia de la Resolución núm. 631-07, del

veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026). Para fundamentar sus pretensiones expone, entre otros, los siguientes argumentos:

> *2.* (…) *al establecer las funciones del* ***Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)*** *como órgano rector del Sistema Dominicano de Seguridad Social, la Ley 87-01, en su artículo 22 indicó:* (…)
>
> *3.- Que en uso de dichas prerrogativas el* ***Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)*** *tiene la obligación de regular el registro, control y otorgamiento de los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia, para cual fueron emitidas varias resoluciones, siendo la última de sus modificaciones la Resolución CNSS No. 631-07 de fecha 26 de febrero de 2026, objeto del actual Acción Directa de Inconstitucionalidad.*
> […]
>
> *5.- Que el CNSS tiene 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, velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS, de acuerdo a lo planteado en el artículo 22 de la Ley 87-01.*
>
> *6.- Que la aprobación de las nuevas modificaciones a los citados documentos normativos, tienen como objetivo mejorar el procedimiento de evaluación y entrega de los subsidios por parte de la* ***SISALRIL*** *dirigidas a eficientizar y mejorar el control, la gestión y monitoreo de los procesos de evaluación y pagos de los citados subsidios.*

II.- SOBRE LAS ALEGADAS VIOLACIONES CONSTITUCIONALES

9.- La Resolución CNSS No. 631-07, de fecha 26 de febrero de 2026, no invade la esfera de competencias del poder legislativo. En efecto, el legislador creó los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia, mediante la Ley 87-01 de mayo de 2001, específicamente en las disposiciones de los ya trascritos artículos 131 y 132 y en la parte in fine de los mismos dispone que

Las normas complementarias establecerán la competencia y los procedimientos para el cálculo, la prescripción y entrega de los subsidios por enfermedad. (Artículo 131)

Las normas complementarias establecerán la competencia y los procedimientos para el cálculo, la prescripción y entrega de los subsidios por maternidad. (Artículo 132)

10.- En su artículo 2, numeral 8 de la Ley 87-01 dispone:

***Art. 2.- Normas reguladoras del Sistema Dominicano de Seguridad Social**. El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) se rige:*
…
***8) Los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Social**; (resaltado nuestro)*
[…]

12.- Por último, no es ocioso destacar lo dispuesto en el reglamento interno del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), aprobado por decreto del Poder Ejecutivo, en su artículo 6:

ARTÍCULO 6. INSTRUMENTOS NORMATIVOS. (…)

*3. **Resoluciones:** Todo acto formal del CNSS será adoptado mediante Resoluciones. De manera específica, el CNSS emitirá resoluciones en los siguientes casos: a) nombramiento de comisiones permanentes y especiales del CNSS; b) nombramiento de asesores del CNSS; c) nombramiento de cualquier funcionario o empleado que la Ley ponga a su cargo y que se encuentra definido en el presente Reglamento; d) convocatoria de consulta pública para el conocimiento de un proyecto de norma general; 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.*
[…]

*14.- En ese sentido, la ley ha reservado a la norma complementaria el disponer todo lo concerniente al cálculo, prescripción y **entrega** de los subsidios dispuestos en la ley. Es en uso de esas facultades y de la reserva legal mencionada, que el **Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)** ha dictado la Resolución CNSS No. 631-07, de fecha 26 de febrero de 2026, la cual instituye un mecanismo de entrega de los subsidios que, como se ha visto, no vulnera la separación de poderes ni la supremacía constitucional en tanto ha sido dictada en consonancia con el ordenamiento jurídico constitucional.*

15.- En modo alguno podría considerase que la Resolución CNSS 631-07 quebranta el derecho fundamental a la seguridad social, consagrado en el artículo 60 de la norma suprema. El texto constitucional dejó al albedrío de la configuración legislativa los aspectos normativos del derecho a la seguridad social, ya que, como derecho social que es, el mismo tiene carácter prestacional, lo que no implica, obviamente, que a ley pueda desnaturalizar la esencia de dicho derecho fundamental.

Así las cosas, es evidente que la ley estableció un diseño que no es alterado ni desfigurado por la normativa atacada, toda vez que preserva las fórmulas de financiamiento, las cotizaciones y beneficiarios legalmente establecidos respecto de los subsidios atañidos. Ninguno de los aspectos nodales que configuran el derecho a la seguridad social son innovados en forma que pudieren superar lo normado por la ley y la constitución.

16.- Que lo impugnado por la parte accionante, respecto de los eventuales deberes puestos a cargo del empleador no establecen, en sentido propio, una innovación reglamentaria capaz de mutar la ley, o colocarse en sentido contrario o por encima a ella, todo lo contrario, es la expresión de un deber puesto a cargo del ***Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)*** *por el legislador, el cual encomendó elaborar los procedimientos para la entrega de dichos subsidios.*

17.- Respecto de la poco creíble acusación de violación al artículo 138 de la norma suprema, en el entendido de que la Resolución CNSS No. 631-07, de fecha 26 de febrero de 2026, no se sujeta en principio de juridicidad que debe regir las actuaciones de la administración, es menester establecer que dicha resolución ha sido dictada no solo en cumplimiento de las formalidades propias de dichos actos, sino también, en consonancia con la constitución, las leyes y las demás disposiciones de carácter superior, esto así porque, contrario a lo establecido por la parte accionante, la normativa atacada no subvierte ni el orden legal ni constitucional, ni crea una alteración capaz de trocar lo establecido por el legislador en cuanto a la organización funcionamiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social.

19.- Las leyes atinentes a la seguridad social establecen obligaciones a cargo del empleador más allá de las cotizaciones, que van desde el

deber de afiliación de los trabajadores, el reporte oportuno de los cambios en las nóminas y salarios de los trabajadores, la notificación de novedades, hasta el ineludible compromiso de mantener las normas de seguridad y salud en trabajo para prevención de accidentes y enfermedades laborales, así como responsable del pago del salario del trabajador, es razonable que sea el adelantador del mismo.

Razonabilidad y proporcionalidad.

21.- (…) *la determinación de si una ley o un acto administrativo vulnera la Constitución, por evidente irracionabilidad, es menester verificar, de forma simultánea, el cumplimiento de tres requisitos, a saber:*

1.- ***Elección de un fin constitucional:*** *En el caso de la medida in comento, es ostensible que está destinada al cumplimiento de un fin constitucional legítimo, que no es otro que la garantía del derecho al trabajo consagrado en artículo 62 de la Carta Magna. La medida también garantiza el cumplimiento de los fines estatales de protección de los derechos de los trabajadores en relación con la seguridad social. En el mismo orden, el artículo 55.6 de la Constitución establece que la maternidad, independientemente de la condición de la mujer, debe contar con el auxilio de los poderes públicos, fin que se cumple plenamente con la norma atacada, en tanto dichas disposiciones se erigen en una garantía par* (sic) *las trabajadoras del régimen contributivo que se encuentran hábiles para recibir los subsidios por maternidad y lactancia. Por último, el artículo 56 de la Constitución establece como responsabilidad no solo del Estado, sino también de la familia y de toda la sociedad en su conjunto, la protección del interés superior del niño, niña o adolescente, así, el procedimiento objetado falsamente como inconstitucional, no es otra cosa que la instauración de un mecanismo eficiente para la garantía del menor de edad y el*

cumplimiento de una responsabilidad que no es solo estatal, sino también compartida por todos los sectores de la sociedad.

2.- ***Elección de un medio apto:*** *El empleador es el pagador natural del salario del trabajador. De eso no existe duda razonable ninguna. De la misma forma, se encuentra el empleador compelido al pago de su aportación a las cotizaciones de la seguridad social. De ello se deriva que la relación del empleador con los subsidios de maternidad y enfermedad común, en tanto tienen como fin primordial la garantía del salario, es una relación más allá de la simple aportación. En esas atenciones, el medio mas* (sic) *idóneo para lograr, tanto la reportaría de las novedades ocurridas en nómina del empleador, así como los procesos de pago que tienen que ver con los subsidios que garantizan el salario, es el mismo empleador.* (…)

3.- ***Proporcionalidad:*** *Existe una relación simétrica entre lo dispuesto por las normativas de los subsidios de maternidad, enfermedad común y lactancia con relación al empleador y los fines constitucionales legítimamente aspirados tanto en la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, como por las mencionadas normativas.*
[…]

23.- La razonabilidad de la medida atacada puede verificarse también en el establecimiento de un sistema de reembolso para el caso de que el empleador se vea en la necesidad de adelantar los montos del subsidio al trabajador. (…)

24.- En la especie, el hecho de que la normativa cuente con un mecanismo de reembolso expedito, con plazo cierto para el mismo, demuestra la proporcionalidad de la medida. En los hechos entonces,

la normativa no podrá causar efectos sistémicos de descapitalización del empleador, o una caga económica que desbalance sus cuentas, en el entendido de que la carga del pago de la seguridad social, a través de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), es una carga fija, y cuando el empleador adelanta los subsidios lo que está haciendo es girando un crédito sobre los pagos obligatorios que realiza a la seguridad social de manera permanente. Visto así, es evidente que no habrá ninguna afectación patrimonial, por lo que la normativa no afecta económicamente a los empleadores.

Principio de Juridicidad y a la Buena Administración

25.- (…) *las disposiciones de la Ley 87-01, principalmente en sus artículos 2, 3 y 22 ya citados establecen las normas que rigen la materia, así como los principios rectores que permean todo el andamiaje organizacional y jurídico del sistema. Más concretamente, los artículos 131 y 132 de la citada ley 87-01, disponen una reserva y una delegación en la normativa de rango inferior (resoluciones del CNSS), a los fines de que éstas desarrollen los aspectos de procedimientos de entrega de los subsidios por ellos creados.*

26.- Que, al efecto, la Resolución CNSS No.631-07, de fecha 26 de febrero de 2026, ha cumplido con el mandato legal ut supra indicado sujetándose plenamente al ordenamiento jurídico constitucional y legal vigente, en tanto no crea, como ya lo hemos visto, obligaciones a cargo del empleador que no surjan de la naturaleza propia de los contratos de trabajo y su ejecución.
[…]

28.- La sujeción a la legalidad (lato sensu) de la resolución impugnada, se verifica, además, en el incontrovertible hecho de que la misma no

constituye desviación de poder definido este como el uso de una potestad para un fin distinto del legalmente establecido. En su influyente monografía, «La desviación de poder», la catedrática española Carmen Chinchilla, aborda el vicio desde una perspectiva estructural del acto administrativo, establece que la desviación de poder debe configurar una alteración del propósito legal, lo cual no se evidencia en la especie. (…)

29.- El sustento del derecho a la buena administración no es otro que el interés general. Precisamente a ello se atiene la Resolución CNSS No.631-07, de fecha 26 de febrero de 2026, cuando establece mecanismos óptimos, viables y constitucionalmente legítimos. De esa manera, la aseveración de la parte accionante de que la norma impugnada violenta el derecho a la buena administración, carece de todo sentido jurídico, ya que con la misma se busca establecer un mecanismo que garantice la dispensación efectiva de los subsidios a los que tienen derecho las trabajadoras y trabajadores del régimen contributivo.

6. Opinión Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, mediante su opinión, recibida por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio de dos mil veintiséis (2026), solicita que se rechace la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán, por cuanto no se acredita vulneración alguna de los artículos 4, 6, 60, 69 y 138 de la Constitución. Para fundamentar sus pretensiones expone, entre otros, los siguientes argumentos:

5.3. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES, AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, A LA JERARQUÍA NORMATIVA Y A LA SUBORDINACIÓN REGLAMENTARIA.

5.3.3. *El artículo 22 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), confiere al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), la función de dirección y conducción del sistema, estableciendo expresamente entre sus atribuciones* (…)

5.3.4. *Asimismo, el artículo 131 parte in fine y el artículo 132 parte in fine de la referida Ley núm. 87-01 disponen que las normas complementarias establecerán la competencia y los procedimientos para el cálculo, la prescripción y entrega de los subsidios por enfermedad, maternidad y lactancia. Es decir, la propia ley delegó expresamente en el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), – a través de dichas normas complementarias – la facultad de regular el procedimiento administrativo de otorgamiento y pago de estos subsidios.*
[…]

5.3.7. *De la lectura sistemática de estas disposiciones se extrae que la delegación normativa contenida en los artículos 131 y 132 de la Ley núm. 87-01 es amplia en cuanto al procedimiento de entrega de los subsidios, pero guarda silencio respecto de la imposición al empleador de una obligación de adelanto financiero como componente de ese procedimiento. La cuestión que el Tribunal Constitucional deberá resolver es si dicho silencio legal constituye una laguna que el CNSS puede colmar en ejercicio de su potestad reglamentaria, o si por el contrario representa una reserva implícita del legislador que impide al*

órgano administrativo crear ex novo una obligación de naturaleza patrimonial a cargo del empleador sin habilitación legal expresa.

5.3.8. *A juicio de la Procuraduría General de la República, la habilitación legal es suficiente para amparar el mecanismo de adelanto y reembolso, por las razones siguientes. Primero, el artículo 132 de la Ley núm. 87-01 ya contemplaba la participación del empleador en la ejecución del subsidio de maternidad al establecer que el sistema exime al empleador del pago del salario íntegro, lo que presupone una relación operativa entre el empleador y el sistema en la gestión de la prestación. Segundo, la obligación de adelanto con reembolso garantizado no constituye propiamente una carga patrimonial definitiva sobre el empleador, sino una modalidad procedimental de pago que recae en última instancia sobre la Administradora del Subsidio: el empleador actúa como agente intermediario, no como deudor de la prestación. Tercero, el artículo 22, literal r), de la Ley núm. 87-01 confiere al CNSS una competencia amplia para adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y equilibrio del sistema, competencia que es suficientemente comprensiva del mecanismo impugnado. No obstante, la solidez de este argumento está condicionada a que el reglamento no cree, en los hechos, una obligación de financiamiento permanente o indefinido para el empleador, y a que el mecanismo de reembolso esté dotado de plazos, garantías y recursos suficientes en la normativa complementaria que se anuncia en la propia Resolución, cuya emisión futura es condición de la constitucionalidad del sistema en su conjunto.*

5.3.9. *La separación de poderes contenida en el artículo 4 de la Constitución no implica una rigidez absoluta que impida al legislador atribuir facultades normativas a órganos administrativos especializado. Por el contrario, nuestro ordenamiento constitucional*

admite la potestad reglamentaria autónoma y delegada de la Administración Pública, siempre dentro de los límites fijados por la ley. El propio Tribunal Constitucional dominicano ha reiterado que el principio de separación de poderes no se viola cuando una ley atribuye competencias normativas a órganos administrativos para garantizar la eficacia y el interés general, siempre que no se altere la esencia de la regulación legal.

5.3.10. *En la especie, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), actuó dentro del marco de sus funciones legales y en respuesta a una iniciativa sometida por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL),* (…)

5.3.11. *Por otro lado, el artículo 138 constitucional dispone que* (…) *Esto implica que todo acto administrativo debe estar fundamentado y motivado. A nuestro juicio, a Resolución núm. 631-07 cumple con esta exigencia, como se evidencia en sus doce (12) considerandos, que expresan: (i) la base legal en la que se fundamenta, artículos 131 y 132 de la Ley núm. 87-01; (ii) el procedimiento de elaboración (solicitud de propuesta de modificación por parte de la SISALRIL y posterior análisis por parte de la Comisión Permanente de Reglamentos; (iii) finalidad perseguida por la Resolución, a saber, «mejorar el procedimiento de evaluación y entrega de los subsidios, eficientizar y mejorar el control, la gestión y monitoreo» y (iv) adecuación a la Constitución y a la Ley núm. 87-01.*

5.3.12. *El principio de legalidad admite normas complementarias o reglamentarias dictadas por órganos administrativos con competencia legal para ello, siempre que no desnaturalicen la ley. La Resolución núm. 631-07 se mantiene fiel a los parámetros de la Ley núm. 87-01* (…)

5.3.15. *Sin embargo, la Procuraduría General de la República estima que esta disposición puede ser interpretada de manera conforme con el artículo 138 constitucional si se entiende que la expresión cualquier otra situación en la que no corresponda el pago del subsidio debe ser integrada restrictivamente por referencia a los supuestos explícitamente enumerados en el artículo 25 de la propia Resolución, que detalla las causas tasadas de denegación, anulación o suspensión del subsidio. Bajo esta lectura sistemática, el artículo 26 no crea una potestad discrecional ilimitada, sino que vincula el cargo retroactivo al empleador a los mismos supuestos objetivos que justifican la denegación del subsidio. Adicionalmente, la expresión de conformidad al procedimiento establecido para estos fines remite a una normativa complementaria que deberá definir el trámite, los plazos y las garantías procedimentales del empleador, lo cual es consistente con el modelo normativo en capas que la Ley núm. 87-01 establece. En consecuencia, el artículo 26 de la Resolución no vulnera per se el principio de legalidad administrativa, siempre que la normativa procedimental complementaria anunciada sea efectivamente emitida y garantice al empleador el derecho a ser oído antes de que se le aplique el cargo, conforme al artículo 69 de la Constitución.*
[…]

5.4. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

5.4.4. *La seguridad jurídica, si bien garantiza que las normas sean claras, predecibles y estables, no impide que un órgano regulador, como el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), ejerza sus facultades legales de actualización y mejora del sistema, especialmente cuando media un mandato de optimización y de la equidad y la sostenibilidad. Contrario a lo planteado por las accionantes, la*

Resolución núm. 631-07 no genera incertidumbre sobre las obligaciones del empleador puesto que la ley ya contemplaba su intervención. En ese sentido, el artículo 132 de la Ley núm. 87-01 establece que el subsidio por maternidad «exime a la empresa de la obligación del pago del salario íntegro a que se refiere el artículo 239 del Código de Trabajo». Esto implica que, antes de la existencia del seguro social, el empleador pagaba directamente, ahora el pago le corresponde al sistema, pero el empleador sigue siendo el canal natural de la relación laboral.

5.4.5. *El artículo 22 de la resolución impugnada se refiere al procedimiento de reembolso y establece que el empleador avanza el pago a sus trabajadores con derecho a ser reembolsado mensualmente por la Administradora del Subsidio. El párrafo I condicionas dicho avance a que la Administradora del Subsidio le notifique previamente el monto estimado provisional, de ahí que no es un avance a ciegas, sino una obligación de liquidez que el empleador conoce de antemano. Adicionalmente, el párrafo II regula los ajustes en caso de que el monto definitivo sea menor o mayor al estimado, garantizando que el empleador no pierda ni gane indebidamente. Este sistema de reembolso mensual es común en el derecho comparado de la seguridad social.* (…)

5.4.6. *La Resolución impugnada delimita claramente las obligaciones del empleador, en ese sentido establece que es responsabilidad del empleador inscribir al trabajador y pagar cotizaciones, registrar la solicitud del subsidio de manera oportuna, avanzar el pago previa notificación del monto estimado, notificar la baja del trabajador durante la licencia, Ajustar los montos en caso de diferencia o de denegación posterior. No hay ambigüedad en las obligaciones previstas.*

5.4.7. *Las accionantes aluden que el empleador podría quedar atrapado pagando un subsidio que el sistema luego no le reembolse, pero la Resolución prevé expresamente los casos en que el reembolso no procede, y son situaciones imputables al empleador, en ese tenor dispone la falta de inscripción del trabajador al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y atraso en el pago de las cotizaciones. Ambas situaciones procuran la protección del trabajador y el funcionamiento del sistema que depende de las cotizaciones al día. En todos los demás casos el reembolso al empleador está garantizado, incluso en situaciones de denegación del subsidio por causas imputables al trabajador como fraude, abandono de tratamiento, trabajar durante la incapacidad, etc.), el empleador tiene derecho a ajustar las sumas erogadas con cargo al salario de trabajador. Es decir, el empleador no pierde pues el perjuicio recae sobre quien causó la denegación.*

5.4.8. *De lo precedente se infiere que la distribución de riesgos es predecible y razonable pues el empleador que cumple con sus deberes de afiliación y cotización no asume riesgos patrimoniales y el empleador que incumple sus obligaciones asume los costos de su propio incumplimiento. Lejos de generar inseguridad, la norma incentiva el cumplimiento de las obligaciones legales básicas del empleador, fortaleciendo el sistema.*

5.4.10. *En la especie, la Resolución núm. 631-07 mantiene intacto el núcleo esencial del subsidio;* (…) *La resolución no cambia quién paga el subsidio sigue siendo el sistema, a través de la Administradora del Subsidio, lo que cambia es cómo lo paga, ahora a través de un sistema digitalizado, con posibilidad de avance del empleador y reembolso. Lo que constituye una mejora operativa del sistema y no una alteración estructural de este.*

5.4.11. *Es pertinente resaltar que la seguridad jurídica no se opone a la modernización de los procedimientos. El artículo 22, literal r) de la Ley núm. 87-01 faculta al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) a «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». La digitalización y el mecanismo de avance garantizan que el trabajador reciba su prestación en tiempo real, a través del empleador, mientras el sistema reembolsa después. Esto aumenta la seguridad jurídica y la previsibilidad para el trabajador, y para el empleador supone un costo de liquidez claramente previsto en la norma.* (…)

5.5. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL.

5.5.4. *De lo anterior se infiere que el derecho a la seguridad social es un derecho prestacional de carácter progresivo, cuyo contenido esencial incluye el acceso a un sistema organizado por ley, la protección frente a contingencias específicas, la sostenibilidad y eficiencia del sistema y la garantía de que las prestaciones serán otorgadas conforme a las reglas establecidas. Sin embargo, esto no implica que la Administración no pueda modificar los procedimientos de gestión, control y pago de las prestaciones, siempre que respete el núcleo esencial del derecho y lo haga dentro del marco legal habilitante. La eficiencia del sistema, exigida por el propio artículo 60 constitucional, permite y a veces exige ajustes operativos.*

5.5.5. *El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) puede definir los mecanismos operativos de pago, incluyendo la colaboración del empleador como canal para hacer efectiva la prestación al trabajador.* (…) *De ahí que el empleador es un medio o instrumento para que el*

pago llegue al trabajador, no que el empleador sea la fuente del subsidio, puesto que la carga económica final recae sobre la Administradora del Subsidio que reembolsa al empleador mensualmente.

5.5.8. *La lectura conjunta de estas normas internacionales con el artículo 60 de la Constitución lleva a una conclusión que refuerza, en lo esencial, la posición ya sostenida por la Procuraduría General de la República respecto de la constitucionalidad de la Resolución núm. 631-07, pero con una matización de importancia. La prohibición contenida en el artículo 6 del Convenio núm. 183 de la OIT -según la cual el empleador no debe ser personalmente responsable del costo directo de las prestaciones monetarias por maternidad- no resulta vulnerada por el mecanismo de adelanto y reembolso establecido en la Resolución, en tanto dicho mecanismo garantiza el reembolso mensual al empleador y la carga económica definitiva recae sobre la Administradora del Subsidio. El empleador opera como agente de pago transitorio, no como deudor principal de la prestación, lo que es compatible con el estándar del Convenio núm. 183. Sin embargo, esta compatibilidad queda condicionada a que el reembolso sea efectivo, oportuno y sin cargas adicionales para el empleador, pues en caso contrario el mecanismo devendría en una responsabilidad económica patronal directa sobre las prestaciones de maternidad, contraria al estándar internacional. En consecuencia, la Procuraduría General entiende que la Resolución núm. 631-07 es compatible con el bloque de constitucionalidad en materia de seguridad social, con la advertencia de que su aplicación debe garantizar en todo momento la efectividad del reembolso como condición de su constitucionalidad en el plano convencional.*

5.5.9. *La Resolución núm. 631-07 respeta íntegramente el núcleo esencial de los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia* (…) *Lejos de vulnerar el derecho a la seguridad social, la resolución lo fortalece en su dimensión práctica, al eliminar la histórica dilación en el pago de los subsidios.* (…)

5.6. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

5.6.6. *Respecto de la idoneidad de la medida, el mecanismo de adelanto del pago por el empleador, con reembolso posterior es, indudablemente, idóneo para alcanzar dichos fines. En ese sentido el trabajador recibe el subsidio en tiempo real, involucrar al empleador, que es quien mejor conoce a su empleado y su situación, reduce el riesgo de fraudes y pagos indebidos en el sistema, también hay reducción de costos administrativos pues no hay que procesar pagos individuales a través de canales bancarios dispersos. En cuanto a la necesidad de la medida, a nuestro juicio no existe una medida igualmente eficaz y menos gravosa para el empleador que el adelanto con reembolso mensual, pues resulta ser el mejor modo de lograr que el trabajador reciba el subsidio de inmediato. Además, la resolución no exige que el empleador adelante el subsidio por 14 semanas, en los casos de maternidad, o 26 semanas, en los casos de enfermedad, en un único pago. Establece un reembolso mensual, de modo que el empleador solo adelanta los pagos del mes corriente, y el sistema le reembolsa dentro del mismo mes o al inicio del siguiente. La carga financiera es limitada y temporal, no acumulativa ni prolongada.*

5.6.7. *En lo que respecta a la proporcionalidad en sentido estricto, los beneficios de la resolución, tanto para el trabajador en lo que respecta a la inmediatez del pago del subsidio, como para el sistema, en cuanto*

a la mejora de controles y sostenibilidad son considerablemente superiores a los costos para el empleador, que sufre una carga temporal respecto de su liquidez. El empleador no es un tercero ajeno al sistema, este cotiza, descuenta, reporta novedades, y se beneficia indirectamente, por medios de sus trabajadores sanos y productivos, un clima laboral estable y la reducción de conflictos por pagos atrasados. El sacrificio exigido al empleador es mínimo en comparación con el beneficio social obtenido pues este no tiene que diseñar el sistema, ni calcular el subsidio, ni aprobar la prestación, ni financiar el sistema más allá de sus cotizaciones. Solo tiene que adelantar un pago que le será reembolsado en el mismo mes.

5.6.8. *La resolución impugnada no rompe la correspondencia entre ley y reglamento. La ley remite a normas complementarias para regular la entrega de los subsidios, y la resolución ha elegido un mecanismo de entrega rápido, eficaz y controlado, que beneficia primordialmente al trabajador, que es el sujeto de protección del derecho fundamental a la seguridad social.*

5.7. SOBRE LA ALEGADA VULNERACIÓN AL AL (sic) ***PRINCIPIO DE JURIDICIDAD Y A LA BUENA ADMINISTRACIÓN.***

5.7.3. *A nuestro juicio, y como ya hemos establecido, la Resolución núm. 631-07 respeta plenamente el principio de juridicidad. La resolución cita en sus considerandos la base legal que la habilita:* (…) *La resolución no regula materias reservadas a la ley como los elementos esenciales del subsidio, a saber, el tiempo de duración, porcentajes, sujetos beneficiarios. Regula procedimientos de entrega, que es precisamente el ámbito que la ley remitió a normas complementarias.*

5.7.4. *Asimismo, la Resolución núm. 631-07 respeta plenamente el principio de buena administración, pues introduce un mecanismo más eficaz y más eficiente que el anterior, en el cual el trabajador recibe el subsidio de manera inmediata con menores costos administrativos y mayores controles antifraude. La digitalización del sistema reduce drásticamente los plazos de procesamiento.*

7. Escrito de réplica de la parte accionante respecto a la opinión depositada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)

En respuesta a la opinión presentada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), las licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán depositaron en la Secretaría de este tribunal constitucional un escrito de réplica, el veintiséis (26) de junio de dos mil veintiséis (2026), argumentando, entre otros aspectos, lo siguiente:

(…) *La defensa no niega el fenómeno material denunciado, sino que intenta reducirlo a una simple técnica de ejecución administrativa, pese a que el propio texto normativo transcrito por el CNSS revela la existencia de un* ***adelanto previo****, de* ***reembolsos posteriores****, de* ***ajustes****, de* ***débitos*** *y de* ***cargos*** *con incidencia patrimonial efectiva, todo lo cual se aprecia con claridad en las* ***págs. 4 y 5*** *de su escrito.*

2. Admisiones indirectas del escrito de defensa

2.3. (…) *la defensa del CNSS no desconoce la existencia de una participación patrimonial del empleador, sino que procura restarle relevancia constitucional.*

2.4. *En otras palabras, el escrito de defensa admite indirectamente cuatro elementos esenciales del planteamiento de las accionantes:*

adelanto, reembolso, ajuste y recuperación de montos. *La cuestión debatida, por tanto, no es si existe o no ese desplazamiento económico, sino si una resolución administrativa puede válidamente imponerlo bajo el ropaje de un simple procedimiento de entrega.*

3. Contradicción central del escrito de defensa

3.1. *La contradicción principal del escrito del CNSS consiste en que, por un lado, sostiene que el pago del subsidio corresponde al sistema y que el empleador no es deudor de la prestación; pero, por otro, reconoce que el empleador debe* ***adelantar los montos****, soportar provisionalmente el pago y quedar sujeto a ajustes y consecuencias económicas posteriores.*

3.2. *Esto se aprecia con especial nitidez entre las* ***págs. 9, 10 y 11****, donde el CNSS intenta justificar el rol del empleador como simple* ***agente intermediario****,* ***canal de pago*** *o* ***canal natural de la relación laboral****, mientras que las* ***págs. 4 y 5*** *de su propio escrito, al transcribir los artículos impugnados, demuestran que al empleador se le impone un* ***deber de desembolso previo*** *con expectativa de reembolso posterior.*

3.4. (…) *Es decir, la defensa no logra negar el hecho económico central, sino únicamente presentarlo como soportable o transitorio. Pero el carácter transitorio del sacrificio no elimina su naturaleza patrimonial ni autoriza a una resolución administrativa a imponerlo sin base legal expresa.*

3.5. *Más aún, el ejemplo utilizado por el CNSS parte de una premisa incompleta, pues presenta el crédito o compensación como si operara de manera prácticamente automática. En realidad, ese eventual reconocimiento depende de* ***la formalización correcta de la solicitud****,*

*del **depósito correcto de la licencia**, de la **verificación administrativa**, de la **validación del caso**, de la **regularidad contributiva** y de la **aprobación definitiva** del subsidio. Mientras todo ello ocurre, el empleador ya ha debido **desembolsar recursos propios**.*

***3.6.** Ese ejemplo también omite el **factor tiempo** y el **efecto acumulativo**. No toma en cuenta lo que ocurre en una **empresa grande**, con una nómina amplia, donde pueden presentarse **varias licencias simultáneas o sucesivas** por enfermedad común, maternidad o lactancia dentro de un mismo período. En tales casos, la carga deja de ser un adelanto aislado y pasa a convertirse en una **acumulación de desembolsos provisionales**, todos sujetos a validación, ajuste, observación o eventual reembolso posterior.*

***3.7.** En la práctica administrativa, además, los reembolsos vinculados a subsidios de **pre y post natal** suelen experimentar **demoras significativas**, que en muchos casos se extienden por varios meses. De ahí que el ejemplo del CNSS no refleje la realidad operativa del sistema, sino una versión simplificada y financieramente edulcorada del mecanismo impugnado.*

***3.8.** En consecuencia, el escrito del CNSS **no elimina** el problema constitucional. Simplemente intenta **recalificar** como procedimiento lo que materialmente constituye una **traslación patrimonial provisional**.*

4. Exceso reglamentario: procedimiento de entrega no equivale a traslación patrimonial

***4.1.** El eje jurídico de la defensa del CNSS consiste en sostener (…) que la **Ley núm. 87-01**, particularmente en sus artículos **22, 131, 132 y 176**,*

habilita suficientemente la adopción del mecanismo contenido en la ***Resolución núm. 631-07****.*

4.2. *No obstante, esa lectura desconoce una distinción fundamental: una cosa es que la ley delegue la regulación de aspectos* ***de cálculo, prescripción, control y entrega*** *del subsidio, y otra distinta es que autorice al órgano administrativo a* ***desplazar provisionalmente al empleador la carga económica de su pago****.*

4.3. *La facultad de regular* ***la entrega*** *no puede ser interpretada como autorización para alterar la estructura legal de la prestación. Regular la entrega significa ordenar formularios, plazos, validaciones, canales y soportes de gestión. No significa convertir al empleador en* ***adelantador provisional*** *de una prestación que la ley concibe como prestación del sistema.*

4.4*. La resolución impugnada* (…) *exige al empleador un* ***desembolso previo*** *que no surge directamente de la ley. Esa mutación excede el marco de una potestad normativa complementaria y penetra en una esfera de configuración que corresponde al legislador.*

5. Impacto constitucional del esquema defendido por el CNSS

5.2. *En primer lugar, afecta la* ***seguridad jurídica****, porque desdibuja la frontera entre el deber legal del empleador de* ***cotizar*** *y una obligación adicional de* ***adelantar prestaciones del sistema****.* (…)

5.3. *En segundo lugar, compromete el* ***derecho fundamental a la seguridad social,*** *porque desfigura el modo institucional de satisfacción del subsidio. Lo que la ley concibe como una prestación del sistema pasa a ejecutarse, al menos inicialmente, mediante un modelo híbrido*

dependiente del empleador. Ese cambio altera la arquitectura institucional de protección que la ley ha diseñado (…)

5.4. *En tercer lugar, vulnera la* ***juridicidad*** *y la* ***buena administración****, pues la Administración no puede ampararse en fines de eficacia o eficiencia para alterar materialmente el régimen legal de una prestación. La buena administración exige actuar dentro de la competencia, no por encima de ella.* (…)

5.5. *En cuarto lugar, tampoco queda salvado el análisis de* ***razonabilidad y proporcionalidad****. Aun si se admitiera que el mecanismo puede resultar útil o práctico para agilizar el pago, ello no basta para convertirlo en constitucional. La utilidad administrativa no sustituye la reserva legal ni legitima la imposición de una carga patrimonial que la ley no configuró expresamente.* (…)

6. Punto especialmente vulnerable: el artículo 26

6.2. *En la pág. 5 del escrito del CNSS, al transcribirse dicho artículo, se prevé la posibilidad de recuperar montos pagados por* ***«cualquier otra situación en la que no corresponda el pago del subsidio»****. Tal fórmula introduce una cláusula abierta, indeterminada y expansiva, incompatible con las exigencias mínimas de certeza, juridicidad y tipicidad administrativa, especialmente cuando de consecuencias económicas se trata.*

6.3. *Una disposición reglamentaria que habilita cargos o recuperaciones patrimoniales sobre los particulares no puede descansar en fórmulas genéricas de amplitud indefinida. Esa vaguedad aumenta el margen de discrecionalidad y confirma que el esquema*

impugnado no solo desplaza la carga económica, sino que lo hace mediante una técnica normativa de baja precisión.

8. Escrito de réplica de la parte accionante respecto a la opinión depositada por la Procuraduría General de la República

En respuesta al dictamen presentado por la Procuraduría General de la República, las accionantes, licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán, depositaron en la Secretaría de este tribunal constitucional un escrito de réplica, el veintiséis (26) de junio de dos mil veintiséis (2026), argumentando, entre otros aspectos, lo siguiente:

> ***2. Núcleo del desacuerdo: la Procuraduría minimiza una verdadera carga patrimonial***
>
> ***2.1.*** *El punto central de discrepancia radica en que la Procuraduría* ***no niega realmente*** *el desplazamiento económico denunciado por las accionantes, sino que procura* ***minimizar su significado jurídico****, presentando el esquema previsto en la* ***Resolución núm. 631-07*** *como una mera* ***modalidad procedimental de pago****.*
>
> ***2.3.*** *No puede desconocerse que obligar al empleador a* ***adelantar el pago*** *de subsidios con cargo a un reembolso posterior implica, aunque sea temporalmente, una* ***carga económica efectiva****, con incidencia directa sobre su liquidez, planificación y capacidad operativa. Esa realidad jurídica y material no desaparece por el solo hecho de que la resolución anuncie un reembolso posterior.*
>
> ***2.4.*** *La Procuraduría sostiene que el empleador no asume la posición de deudor de la prestación, sino que actúa como simple* ***agente intermediario****,* ***canal de pago*** *o* ***canal natural de la relación laboral****.*

Sin embargo, esa calificación no desvirtúa el problema constitucional planteado. La propia resolución le impone al empleador un ***deber de desembolso previo*** *con expectativa de reembolso posterior, lo que significa que, aun cuando no sea presentado formalmente como deudor definitivo, en los hechos sí queda colocado en la posición de* ***adelantador provisional de prestaciones que la ley estructura como prestaciones del sistema****.*
[…]

3. La ley delegó procedimientos, no la creación de una obligación patrimonial nueva

3.1. *La defensa de la Procuraduría descansa en los artículos 22, 131, 132 y 176 de la Ley núm. 87-01, sosteniendo que la delegación normativa allí contenida permite al CNSS y a la SISALRIL organizar el procedimiento de entrega de los subsidios.*

3.2. *Sin embargo, una correcta lectura constitucional de dicha delegación obliga a distinguir entre:* ***a)*** *la facultad de regular aspectos de* ***trámite, cálculo, prescripción, control y entrega****; y* ***b)*** *la creación de una* ***obligación patrimonial provisional*** *a cargo del empleador.*
3.3. *La primera sí puede entenderse comprendida dentro de la potestad normativa complementaria. La segunda, no.*

3.4. (…) *Ese salto cualitativo no puede ser cubierto por una habilitación genérica sobre procedimientos, porque toca directamente la distribución legal de cargas y la fuente de ejecución económica del subsidio.*

4. El reembolso posterior no elimina la inconstitucionalidad del desplazamiento inicial

4.2. *La infracción no nace solamente si la carga se vuelve permanente o definitiva. Surge desde el momento mismo en que una resolución impone al empleador la obligación de financiar provisionalmente una prestación cuya cobertura corresponde al sistema. La temporalidad del sacrificio no elimina su naturaleza patrimonial ni su necesidad de base legal expresa.*

4.3. *Más aún, el propio diseño de la resolución revela que el empleador no queda en una posición puramente instrumental, sino expuesto a* ***ajustes, compensaciones, débitos y consecuencias económicas*** *vinculadas al resultado posterior del trámite. Ello confirma que no estamos ante una simple colaboración administrativa, sino ante una auténtica* ***reasignación provisional del riesgo económico****.*

5. El dictamen reconoce, aunque indirectamente, la fragilidad del artículo 26

5.1. *Uno de los puntos más sensibles del dictamen es que la propia Procuraduría advierte la dificultad que presenta el literal c) del artículo 26 de la normativa sobre subsidio por enfermedad común, al prever «cualquier otra situación en la que no corresponda el pago del subsidio».*

5.2. *Tal fórmula constituye una cláusula* ***abierta e indeterminada****, incompatible con las exigencias mínimas de* ***certeza, tipicidad y juridicidad administrativa*** *cuando de consecuencias patrimoniales se trata. Que el dictamen intente salvarla mediante una interpretación*

conforme no elimina su defecto de origen; por el contrario, evidencia que la disposición no ofrece por sí sola la precisión normativa exigible.

6. El derecho comparado no sustituye la habilitación legal dominicana

6.2. (…) *el problema sometido al conocimiento de este Tribunal no es si en abstracto un sistema de anticipo patronal puede existir en otro ordenamiento, sino si la* ***Ley núm. 87-01*** *autorizó al* ***CNSS*** *a implantarlo en la* ***República Dominicana****. El derecho comparado no puede sustituir la reserva legal interna ni convertir en válida una carga patrimonial que el legislador nacional no configuró de manera expresa.* […]

7. La seguridad jurídica no se fortalece cuando se desdibuja la fuente de la obligación

7.2. *La seguridad jurídica no consiste solo en saber qué exige una resolución, sino en saber si esa exigencia podía ser válidamente creada por esa fuente normativa. Precisamente ahí reside la incertidumbre denunciada por las accionantes: el empleador deja de saber si su obligación legal se limita a cotizar conforme a la ley o si, además, debe* ***adelantar prestaciones del sistema*** *por mandato sublegal.*

8. El derecho a la seguridad social no se protege desfigurando su arquitectura institucional

8.2. *La seguridad social no se protege solo por la rapidez del desembolso, sino también por la corrección constitucional del* ***modelo institucional*** *mediante el cual la prestación se hace efectiva. Un sistema puede ser más veloz y, sin embargo, ser jurídicamente defectuoso si*

logra esa agilidad desplazando a un sujeto privado una función económica que la ley no le asignó.

9. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el diecisiete (17) de junio de dos mil veintiséis (2026), a la cual estuvieron debidamente convocadas todas las partes litigantes, quedando el expediente en estado de fallo.

10. Pruebas documentales

Entre los documentos depositados en la presente acción directa de inconstitucionalidad se encuentran los siguientes:

1. Instancia contentiva de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán, recibida en la Secretaría del Tribunal Constitucional el trece (13) de abril de dos mil veintiséis (2026).

2. Opinión del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) recibida por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio de dos mil veintiséis (2026).

3. Opinión de la Procuraduría General de la República recibida por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de junio de dos mil veintiséis (2026).

4. Escrito de réplica de la parte accionante respecto a la opinión depositada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

5. Escrito de réplica de la parte accionante respecto a la opinión depositada por la Procuraduría General de la República.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución; 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).

12. Legitimación activa o calidad del accionante

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

12.1 La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11.

12.2 El artículo 185.1 de la constitución dispone que:

> [l]*as acciones directas de inconstitucionalidad [podrán ser interpuestas] contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, 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 interés legítimo y jurídicamente protegido*.

En estos mismos términos se refiere el artículo 37 de la precitada Ley núm. 137-11.

12.3 Respecto de la legitimación procesal para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal, mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:

> *En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo*.

12.4 En el caso que nos ocupa, y en virtud de lo establecido anteriormente, el Tribunal entiende que las licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán, en su condición de personas físicas y ciudadanas dominicanas en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tienen calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.

13. Sobre la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

13.1 De conformidad con el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, [e]l *escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y* ***debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa****, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas*. [Énfasis nuestro]

13.2 Respecto del requisito de exigibilidad que debe cumplir todo escrito introductorio de una acción directa de inconstitucionalidad, este tribunal, en su Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013) precisó lo siguiente:

> *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 introductivo suscrito por la parte accionante****. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada 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* (…). [Énfasis nuestro]

13.3 En ese tenor, este colegiado estableció 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;*
- *Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*

13.4 De lo anterior se infiere que el accionante, en su escrito introductivo, debe establecer, de manera clara y precisa, en qué medida la disposición legal cuya inconstitucionalidad se persigue, vulnera la Constitución dominicana. De igual manera, debe proporcionar argumentos de naturaleza constitucional para justificar sus pretensiones.

13.5 Al analizar el escrito introductorio de la presente acción directa de inconstitucionalidad, este tribunal verifica que la parte accionante fundamenta su acción en que los artículos 21, 22, con sus párrafos I y II; 25 párrafo III y 26 de la Normativa sobre Subsidio por Enfermedad común; artículos 9 y 10, en particular sus párrafos III y IV de la Normativa sobre Subsidio por Maternidad; y artículos 18, 20 y 22 de la Normativa sobre Subsidio por Lactancia de la Resolución núm. 631-07, infringen las siguientes disposiciones constitucionales: separación de poderes (artículo 4), supremacía de la Constitución (artículo 6), derecho a la seguridad social (artículo 60), tutela judicial efectiva y debido proceso (artículo 69), y los principios de la administración pública (artículo 138); en la medida que *trasladan al empleador funciones de adelanto, ejecución económica inmediata, registro determinante*

o soporte patrimonial de subsidios que, por su naturaleza, fuente de financiamiento y ubicación dentro del régimen contributivo, corresponden al Sistema Dominicano de Seguridad Social. En ese sentido, la parte accionante especifica de manera clara y precisa de qué manera la resolución cuestionada vulnera dichas disposiciones constitucionales; proporcionando argumentos de naturaleza constitucional que justifican una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

13.6 Así las cosas, es evidente que el escrito introductivo de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa cumple con el precitado artículo 38 de la Ley núm. 137-11, pues los alegatos de la parte accionante satisfacen los referidos requisitos mínimos de exigibilidad, al haber sido desarrollados con la claridad, certeza, especificidad y pertinencia necesaria para el conocimiento el fondo de la acción.

14. Cuestión previa: sobre la naturaleza de los vicios de constitucionalidad invocados

14.1 Antes de ponderar las pretensiones sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, consideramos oportuno reiterar la clasificación de las infracciones o vicios de constitucionalidad reconocidos en su doctrina constitucional, según se expone a continuación.

14.2 Los indicados vicios han sido enunciados y definidos por las Sentencias TC/0274/13[1], TC/0415/15[2], TC/0421/19[3], TC/0445/19[4], TC/0560/19[5] y TC/0291/22[6]: a) *vicios de forma o de procedimiento*, generados al momento de la formación de la norma o acto estatal (decreto, reglamento, resolución u

[1] Del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013).
[2] Del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015).
[3] Del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019).
[4] Del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019).
[5] Del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).
[6] Del dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

ordenanza), a falta de su aprobación o emisión de acuerdo con las disposiciones consagradas en la Constitución, los cuales causan una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad del precepto cuestionado; b) *vicios de fondo*, que afectan el contenido de la norma o acto impugnado, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la carta sustantiva; c) *vicios de competencia*, suscitados cuando la norma o acto estatal ha sido aprobado por un órgano carente de facultad legal para hacerlo.

14.3 Tras analizar el escrito introductorio de la presente acción directa de inconstitucionalidad se advierte que, en la especie, la parte accionante invoca dos tipos de vicios: de fondo y de competencia.

14.4 En cuanto al vicio de fondo, la parte accionante cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, aduciendo que las mismas vulneran los artículos 4, 6, 60, 69 y 138 de la Constitución. Respecto al vicio de competencia, la parte accionante plantea que las disposiciones atacadas de la Resolución núm. 631-07 *exceden la potestad normativa complementaria del órgano emisor y alteran materialmente la estructura jurídica de prestaciones económicas pertenecientes al Sistema Dominicano de Seguridad Social, invadiendo así una esfera de configuración reservada al legislador*.

14.5 En virtud de lo anterior, procede que el Tribunal Constitucional conozca la presente acción directa de inconstitucionalidad.

15. Sobre la acción directa de inconstitucionalidad

15.1 Mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad, las licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 21, 22, con sus párrafos I y II; 25 párrafo III y 26 de la Normativa sobre Subsidio por Enfermedad común; artículos 9 y 10, en particular sus párrafos III y IV de la Normativa sobre Subsidio por

Maternidad; y artículos 18, 20 y 22 de la Normativa sobre Subsidio por Lactancia de la Resolución núm. 631-07, emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) el veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026). La referida resolución aprueba modificaciones a las normativas sobre el Subsidio por Enfermedad Común y sobre el Subsidio por Maternidad y Lactancia, con el objetivo de *mejorar el procedimiento de evaluación y entrega de los subsidios por parte de la SISALRIL [y de] eficientizar y mejorar el control, la gestión y monitoreo de los procesos de evaluación y pagos de los citados subsidios*.

15.2 En ese sentido, la parte accionante invoca, en apoyo a sus pretensiones, la vulneración de las siguientes disposiciones constitucionales: artículos 4 (separación de poderes), 6 (supremacía de la Constitución), 60 (derecho a la seguridad social), 69 (tutela judicial efectiva y debido proceso) y 138 (principios de la Administración pública). En atención a las distintas categorías de los vicios denunciados, se abordará primero el alegado vicio de competencia en que incurren las normas impugnadas, por lo cual presuntamente vulneran los artículos 4, 6 y 138 de la Constitución **(A)**; en segundo lugar, se valoraran los alegados vicios de fondo, analizando la supuesta vulneración de los artículos 60 y 69 de la Constitución **(B)**.

A. Sobre la alegada vulneración a los artículos 4, 6 y 138 de Constitución que consagran los principios de separación de poderes, supremacía de la Constitución y de la Administración pública, respectivamente.

15.3 La parte accionante arguye que las disposiciones impugnadas de la Resolución núm. 631-07 vulneran el artículo 4 de la Constitución, que prevé el principio de separación de poderes y establece que los poderes del Estado no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por la Constitución y las leyes. En este sentido, plantea que la resolución del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) invade una esfera de

configuración reservada al legislador, al modificar materialmente el régimen de ejecución económica de subsidios del sistema y desplazar hacia el empleador cargas que la ley no le atribuye.

15.4 Asimismo, considera que las referidas disposiciones infringen el artículo 6 de la Constitución, que consagra el principio de supremacía constitucional, al *alterar por vía sublegal la estructura legal de prestaciones del Sistema Dominicano de Seguridad Social*. Por último, considera que la Resolución 631-07, de manera particular el artículo 22 de la Normativa sobre Subsidio por Enfermedad Común, el artículo 10 de la Normativa sobre Subsidio por Maternidad y el artículo 20 de la Normativa sobre Subsidio por Lactancia, desbordan la potestad normativa complementaria, alteran el régimen legal del subsidio y actúan fuera de los límites de la juridicidad administrativa y la buena administración.

15.5 En consonancia con lo anteriormente expuesto, la parte accionante alega que las disposiciones impugnadas infringen los principios de seguridad jurídica, legalidad y juridicidad. En ese sentido precisa lo siguiente:

> *La **Ley núm. 87-01** reconoce la existencia de normas complementarias, pero únicamente como **instrumentos subordinados** y destinados a **desarrollar la ley**, no a **modificarla** ni a **reconfigurar sus cargas esenciales**. Conforme al diseño legal del sistema, los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia constituyen **prestaciones económicas del Seguro Familiar de Salud** dentro del régimen contributivo, financiadas mediante **cotizaciones legalmente establecidas**, y no obligaciones salariales ordinarias a cargo del empleador*. (…)
>
> (…) *Lo constitucionalmente relevante es que esa contradicción **legal revela un exceso normativo de la Administración**: la autoridad*

administrativa ***deja de ejecutar la ley y pasa a alterarla materialmente****, sustituyendo el diseño legal de financiamiento y de imputación de cargas por uno nuevo, no previsto por el legislador.*

En la especie, la ***Ley núm. 87-01*** *organiza el régimen contributivo de la seguridad social sobre la base de cotizaciones legalmente previstas y de prestaciones económicas estructuradas como parte del sistema. Sin embargo, la resolución impugnada incorpora un mecanismo mediante el cual el empleador pasa a asumir funciones de soporte provisional del pago o incidencia determinante en la efectividad del subsidio. Tal desplazamiento genera* ***incertidumbre sobre la verdadera posición jurídica del empleador****, quien deja de saber con claridad si su deber se limita a cotizar conforme a la ley o si además debe soportar económicamente, aunque sea de forma provisional, prestaciones cuya cobertura corresponde al sistema.*

En lugar de reforzar la certeza del sistema, la norma impugnada ***introduce un modelo híbrido en el cual no resulta claro si el pago corresponde directamente al sistema o si depende, en los hechos, del comportamiento previo del empleador y del posterior reembolso administrativo.***

15.6 Sobre el principio de separación de poderes, este tribunal constitucional ha precisado que el mismo implica,

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 [dentro de las cuales figuran] *la no intromisión, la no dependencia, y la no subordinación de cualquiera de los órganos o poderes con respecto*

a los otros (Sentencias TC/0044/22: párr. 11.10.5; TC/0402/2023: epígrafe 13, párr. g; TC/0287/26: párr. 12.11).

Reconociendo que, de conformidad con la noción moderna de separación de poderes, la misma no es rígida, ni 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* (Sentencia TC/0402/23: epígrafe 13 párr. g)

15.7 De igual manera, en la Sentencia TC/0765/24[7], esta sede constitucional refiere a dos precedentes relevantes, los cuales reiteran la esencia del principio de separación de poderes, consistente en *asegurar que cada poder del Estado opere dentro de los límites de sus competencias constitucionales y legales, evitando la usurpación de funciones y manteniendo un equilibrio sustentado en el ordenamiento constitucional*; en este sentido, expone lo siguiente:

> *11.13.* (…) *esta sede constitucional, en sus Sentencias TC/0205/20 y TC/0402/23, ha abordado el principio de separación de poderes, subrayando la nulidad de los actos que emanan de autoridad usurpada y la necesidad de que la ley, los reglamentos y resoluciones se subordinen al marco jurídico correspondiente. Específicamente, en la Sentencia TC/0205/20, se declaró que cualquier acto derivado de una autoridad no legítima es nulo, reforzando así la estructura constitucional que prohíbe la subversión del orden establecido y garantiza la integridad del Estado de derecho.*
>
> *11.14. Asimismo, en la Sentencia TC/0402/23, el Tribunal Constitucional reiteró el criterio de* ***que las regulaciones deben adherirse estrictamente a las leyes existentes, sin introducir***

[7] Del seis (6) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024).

modificaciones sustanciales que deberían ser competencia del legislador, *de acuerdo con el principio de legalidad.* [Énfasis nuestro]

15.8 En cuanto al principio de supremacía constitucional, este tribunal constitucional, mediante Sentencia TC/150/13, dispuso lo siguiente:

> *El principio de supremacía constitucional establecido en las disposiciones del artículo 6 de la Constitución de la República consagra el carácter de fuente primaria de la validez sobre todo el ordenamiento jurídico dominicano, cuyas normas infraconstitucionales deben ceñirse estrictamente a los valores, principios, reglas y derechos contenidos en la carta magna. Por tanto, las disposiciones contenidas en la Constitución, al igual que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad constituyen el parámetro de constitucionalidad de todas las normas, actos y actuaciones producidos y realizados por todas las personas, instituciones privadas y órganos de los poderes públicos.*[8]

15.9 Asimismo, ha precisado que dicho precepto *exige que cualquier procedimiento legislativo que resulta contrario a la Constitución sea rectificado para restituir la coherencia y respeto hacia el orden constitucional, reafirmando así su integridad y su primacía sobre cualquier otra disposición legal* (Sentencia TC/0765/24: párr. 11.19)

15.10 Visto lo anterior, y tomando en cuenta lo argumentado por la parte accionante, este colegiado entiende pertinente analizar lo establecido tanto en la Constitución como en la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, respecto a la seguridad social, los regímenes de financiamiento y a los subsidios.

[8] Criterio refrendado en la Sentencia TC/0352/18, del seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

15.11 Respecto al derecho a la seguridad social, la Constitución dominicana establece, en su artículo 60, que [e]l ***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*. Sobre los regímenes de financiamiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social, el párrafo II del artículo 7 de la Ley núm. 87-01 establece lo siguiente: [c]*ada régimen tendrá una modalidad de financiamiento en correspondencia con su naturaleza y con la capacidad contributiva de los ciudadanos y del Estado Dominicano, asegurando el equilibrio financiero y la suficiencia de las prestaciones contempladas* (…).

15.12 En cuanto a la organización del sistema, la Ley núm. 87-01 establece en su artículo 21 lo siguiente:

> [e] *l Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) se organiza en base a la especialización y separación de las funciones.* ***La dirección, regulación, financiamiento y supervisión corresponden exclusivamente al Estado y son inalienables,*** *en tanto que las funciones de administración de riesgos y prestación de servicios estarán a cargo de las entidades públicas, privadas o mixtas debidamente acreditadas por la institución pública competente.* [Énfasis nuestro]

Una de estas entidades es el Conejo Nacional de Seguridad Social, órgano superior del sistema y que, de conformidad con el artículo 22 de la referida ley, tiene a su cargo,

> *la dirección y conducción del SDSS* [Sistema Dominicano de Seguridad Social] *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* —siendo una de sus funciones, de cara al logro de dichos objetivos, [a]*doptar 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*.

15.13 Por otro lado, y respecto a las prestaciones del seguro familiar de salud del régimen contributivo, la referida Ley núm. 87-01 establece que, tanto en el caso del subsidio por enfermedad común como de los subsidios por maternidad y lactancia *las normas complementarias establecerán la competencia y los procedimientos para el cálculo, la prescripción y entrega*[9] de los mismos. Por su parte, el párrafo IV del artículo 140 precisa lo siguiente: [l]*os subsidios por enfermedad y maternidad estarán a cargo de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, la cual* ***podrá subrogarlos*** *o administrarlos directamente*. [Énfasis nuestro]

15.14 En este mismo sentido se pronuncian el Reglamento sobre el Subsidio por Enfermedad Común (artículo 8) y el Reglamento sobre el Subsidio por Maternidad y Lactancia (artículo 6 numerales 1 y 2, y artículo13):

> ***ARTÍCULO 8. ADMINISTRACIÓN DEL SUBSIDIO.*** *La administración del Subsidio por Enfermedad Común y accidente no laboral, así como la supervisión y monitoreo del mismo, corresponde a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), en virtud de las facultades previstas en el Párrafo IV del Art. 140 de la Ley 87-01, modificado por el artículo 3 de la Ley 188-07.* ***La SISALRIL podrá subrogar la Administración y Gestión del Subsidio por Enfermedad.*** [Énfasis nuestro]

[9] Parte *in fine* de los artículos 131 y 132, respectivamente, de la Ley núm. 87-01.

ARTICULO 6. GESTION DE PRESTACIONES ECONOMICAS POR MATERNIDAD.

1. El Subsidio por Maternidad estará a cargo de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales la cual ***podrá administrarlos directamente o subrogarlos a una entidad gestora que tendrá a su cargo el pago de los mismos.*** *(Art. 140, Párrafo IV, Ley 87-01).* [Énfasis nuestro]

2. El pago del Subsidio por Maternidad será realizado directamente por la entidad gestora, ***pudiendo auxiliarse de la intervención del empleador****, en caso de ser necesario.* [Énfasis nuestro]

ARTICULO 13. GESTION DE PRESTACIONES ECONOMICAS POR LACTANCIA.

1. El Subsidio por Lactancia al igual que el Subsidio por Maternidad estará a cargo de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, quien ***podrá subrogarlos o administrarlos directamente*** *según lo dispone el Art. 140 de la Ley 87-01.* [Énfasis nuestro]

*2. Las prestaciones económicas por Subsidio por Lactancia, serán otorgadas mensualmente, durante doce (12) meses por la instancia gestora****, pudiendo auxiliarse de la intervención del empleador, en caso de ser necesario****.* [Énfasis nuestro]

15.15 En las disposiciones previamente transcritas se advierte que tanto la Ley núm. 87-01, como las normas complementarias facultan a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) para transferir o ceder a un tercero, ya sea el empleador o una entidad gestora, la administración y pago de los subsidios en su lugar, sin que ello implique extinción de su obligación. Es decir, la responsabilidad sigue siendo del Estado, en la figura de la Superintendencia

de Salud y Riesgos Laborales, sin embargo, el empleador o entidad gestora será quien realice el desembolso físico, debiendo recibir un reembolso o compensación posterior por parte del Estado.

15.16 Así las cosas, este colegiado no advierte que la resolución cuestionada invada *una esfera de configuración reservada al legislador*, ni que la misma *desbord[e] la potestad normativa complementaria*. Contrario a lo argumentado por la parte accionante, al establecer las disposiciones impugnadas que el pago del subsidio se realizará *mediante el auxilio o la intervención del empleador*, quien *deberá avanzar mensualmente a los trabajadores el pago de los mismos* cuando la Administradora del Subsidio le notifique; no incurre en una alteración de la estructura legal de prestaciones del Sistema Dominicano de Seguridad Social, ni en una modificación del régimen de ejecución económica de subsidios del sistema *al desplazar hacia el empleador cargas que la ley no le atribuye*, sino en el ejercicio de una facultad que la misma ley otorga y reconoce a la SISALRIL. Máxime cuando, de manera expresa, se precisa que *dicho pago no se considerará como una obligación de este [el empleador] frente al trabajador* (párrafo I del artículo 21 de la Normativa sobre el Subsidio por Enfermedad Común), y que el empleador tiene *derecho a ser reembolsado mensualmente por la Administradora del Subsidio* (artículo 22 de la Normativa sobre el Subsidio por Enfermedad Común).

15.17 Respecto a las obligaciones del empleador frente a los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia, establecidas en las disposiciones impugnadas – artículo 26[10] de la Normativa sobre el Subsidio por Enfermedad Común, artículo 10[11] de la Normativa sobre el Subsidio por Maternidad y

[10] ARTÍCULO 26: La Administradora del Subsidio podrá aplicar un cargo al empleador, a los fines de recuperar los montos pagados cuando: a) se compruebe que la incapacidad fue de origen laboral; b) en los casos de pagos aplicados luego de agotadas las 26 semanas (182 días); y c) cualquier otra situación en la que no corresponda el pago del subsidio. De conformidad al procedimiento establecido para estos fines.

[11] ARTÍCULO 10. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR FRENTE Al SUBSIDIO POR MATERNIDAD. Es responsabilidad del empleador informar a la SISALRIL o a la entidad en que se delegue para estos fines, la fecha en que

artículo 20[12] de la Normativa sobre el Subsidio por Lactancia –; este colegiado observa que las mismas reproducen las responsabilidades que la Ley núm. 87-01 impone a cargo de los empleadores en los artículos 145 y 203, respectivamente:

> ***Art. 145.- Responsabilidad del empleador por daños y perjuicios***
> *Sin perjuicio de otras sanciones que correspondiesen, el empleador público o privado es responsable de los daños y perjuicios que se causaren al afiliado y a sus familiares, cuando por incumplimiento de la obligación de inscribirlo, de notificar los salarios efectivos o los cambios de éstos, o de ingresar las cotizaciones y contribuciones a la entidad competente, no pudieran otorgarse las prestaciones médicas, o bien, cuando el subsidio a que estos tuviesen derecho se viera disminuido en su cuantía. La misma responsabilidad corresponderá personalmente a1 gerente de la empresa o director de la institución.*
>
> ***Art. 203.- Responsabilidad del empleador por danos y perjuicios***
> *Sin perjuicio de otras sanciones que correspondiesen, el empleador es responsable de los daños y perjuicios causados a1 afiliado cuando por incumplimiento de la obligación de inscribirlo, notificar los salarios efectivos o los cambios de éstos, o de entregar las cotizaciones y contribuciones, no pudieran otorgarse las prestaciones del Seguro de*

iniciará el descanso por maternidad de la trabajadora, para iniciar los trámites administrativos correspondientes, que generarán el pago del Subsidio por Maternidad.
[…]
PÁRRAFO III: La falta del empleador con respecto a la no inscripción de la trabajadora al SDSS, lo obliga al pago del salario íntegro durante la Licencia de Maternidad, establecida en el artículo 239 del Código de Trabajo y al Convenio No. 183 de la OIT, no teniendo derecho a solicitar el reembolso del Subsidio de Maternidad.
PÁRRAFO IV: Cuando la falta del empleador consista en el atraso del pago de las cotizaciones al Seguro Familiar de Salud (SFS), tendrá derecho a recibir el pago del subsidio, a partir del momento en que se ponga al día en el pago de las cotizaciones.

[12] ARTÍCULO 20. OBLIGACIÓN DEL EMPLEADOR FRENTE AL SUBSIDIO POR LACTANCIA. La falta del empleador con respecto a la no inscripción de la trabajadora al SDSS imposibilitará que la trabajadora reciba el pago del subsidio por lactancia, por no estar debidamente registrada en el mismo.
PÁRRAFO: Es obligación del empleador hacer el registro de la solicitud del Subsidio por Lactancia de manera oportuna.

Riesgos Laborales, o bien, cuando el subsidio a que estos tuviesen derecho se viera disminuido en su cuantía.

15.18 Producto de los señalamientos que anteceden, somos de opinión de que, en la especie, no existe vulneración al principio de separación de poderes, pues nos encontramos ante una resolución cuyas disposiciones no introducen modificaciones sustanciales al proceso de gestión y administración de los subsidios instaurado en la Ley núm. 87-01; en este sentido, y contrario a lo alegado por las accionantes, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) actuó dentro de los límites de sus competencias legales, cumpliendo con los procedimientos establecidos en la ley que regula la materia. De ahí que consideremos que las disposiciones impugnadas no solo son conformes con el artículo 4 de la Constitución, que consagra el principio de separación de poderes, sino que tampoco contravienen el principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 6 de la Constitución, pues no se compromete el equilibrio institucional ni se subvierte el orden constitucional, al ser la resolución impugnada conforme el marco legal aplicable, por tanto no desvirtúa la fuerza normativa de la Constitución.

15.19 Por otra parte, en cuanto al artículo 138 de la Constitución, que consagra el principio de juridicidad, este tribunal, mediante Sentencia TC/0619/16, del veinticinco (25) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), estableció lo siguiente:

w. (…) *el fundamento de la legalidad de las actuaciones de la Administración está contenida en nuestra Carta Magna en su artículo 138, el cual propugna por el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico del Estado.*

x. De esa disposición constitucional se desprende el hecho de que la sumisión de las actuaciones administrativas a la ley y al derecho debe

ser plena, es decir, cabal, completa y sin excepciones. Con ello, la Constitución ha querido excluir la legitimidad de cualquier actuación administrativa contra legem y contra ius, puesto que el Estado de derecho conlleva el sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento, norma que obviamente incluye a la Administración. En este sentido, conviene tener presente que el principio de legalidad de la Administración resulta consustancial al Estado de derecho.

y. El principio de legalidad de la Administración, como bien apunta la doctrina administrativista, tiene dos dimensiones, una formal y otra material: en la primera, es decir en la formal, supone la necesidad de no infligir normas jurídicas aplicables cualquiera que sea; en la segunda, la dimensión material, se impone a veces que la actuación de la Administración encuentre su cobertura en una norma de rango de ley precisamente.

z. El principio de legalidad de la Administración constituye una de las principales conquistas del Estado social y democrático de derecho, ya que éste constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, en razón de que a través del mismo se le garantiza que los ciudadanos sepan, anticipadamente, cuáles actuaciones les están permitidas a la Administración. Por eso es natural que nuestra Constitución lo incorpore de manera expresa.

15.20 Así pues, el artículo 138 de la Constitución, exige el sometimiento de la Administración pública al ordenamiento jurídico del Estado y además requiere que la misma se sujete en su actuación, a los principios de eficacia, transparencia, objetividad y coordinación. De ahí que, contrario a lo argüido por la parte accionante, este tribunal considera que lo establecido en las disposiciones impugnadas en inconstitucionalidad, es cónsono con la esencia del principio de juridicidad, toda vez que la Resolución núm. 631-07, y de

manera particular los aspectos relativos a la gestión y pago de los subsidios, ha sido dictada con apego a las disposiciones de la Ley núm. 87-01, en armonía con los principios constitucionales de legalidad, jerarquía normativa y favorabilidad. Lo anterior pues, como bien se precisa en los considerandos de la referida resolución, el objetivo del procedimiento establecido para la entrega de los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia, es precisamente eficientizar y mejorar la gestión y pago de los subsidios de cara a los trabajadores afiliados al régimen contributivo del Sistema Dominicano de Seguridad Social, evitando retrasos e irregularidades en el pago de dichas prestaciones.

15.21 De igual manera, y siendo los principios de supremacía constitucional y legalidad la garantía máxima de la seguridad jurídica, este colegiado considera que las disposiciones impugnadas, tampoco infringen dicho principio. Lo anterior pues, como hemos precisado previamente, se ha podido comprobar que la Resolución núm. 631-07 no modifica el contenido de la Ley núm. 87-01, respecto a la administración y pago de los subsidios, al estar previsto tanto en dicha norma como en los reglamentos complementarios, la posibilidad de la delegación del pago y administración de dichas prestaciones, por parte de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, en el empleador.

B. Sobre la alegada vulneración a los artículos 60 y 69 de Constitución que consagran el derecho a la seguridad social y la tutela judicial efectiva y el debido proceso, respectivamente.

15.22 La parte accionante arguye que las disposiciones impugnadas de la Resolución núm. 631-07 vulneran el artículo 60 de la Constitución, que consagra el derecho a la seguridad social. En este sentido, plantea que dicha norma *desnaturaliza el modo legalmente previsto para satisfacer prestaciones económicas del sistema, afectado el contenido institucional del derecho a la seguridad social*. Adicionalmente, argumenta lo siguiente:

> (…) *la afectación constitucional no radica únicamente en una alteración formal del esquema de pago, sino en que la disposición impugnada* ***desfigura el modelo institucional de protección diseñado por el legislador****, al desplazar hacia el empleador una* ***carga de ejecución económica inmediata*** *que corresponde al sistema. Cuando una resolución convierte al empleador en* ***adelantador provisional*** *o en* ***soporte patrimonial inmediato*** *de subsidios legalmente estructurados como* ***prestaciones del Sistema Dominicano de Seguridad Social****, se introduce un factor de distorsión que compromete la* ***regularidad y funcionalidad*** *del derecho protegido.*
>
> *La seguridad social, como derecho fundamental,* ***no se satisface solo con el reconocimiento abstracto de una prestación****, sino con la existencia de un* ***mecanismo institucional cierto, estable y jurídicamente adecuado*** *para hacerla efectiva. De ahí que cualquier alteración sublegal que desplace el cumplimiento inmediato de la prestación hacia un sujeto distinto del legalmente previsto* ***afecte el contenido práctico del derecho****, en la medida en que introduce un* ***obstáculo material*** *en la ruta normal de satisfacción del beneficio.*

15.23 En cuanto a este punto, y como ya hemos precisado en el apartado anterior, es la misma ley que faculta a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) para subrogar y auxiliarse de la intervención del empleador en la administración de los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia. Lo anterior, como ya hemos explicado, no implica en modo alguno la extinción de su obligación de financiamiento de dichas prestaciones.

15.24 De igual manera, la Ley núm. 87-01 delega en el Consejo Nacional de Seguridad Social, como órgano superior del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), la responsabilidad adoptar las medidas necesarias, en el marco

de la referida ley y sus normas complementarias, para preservar el equilibrio del SDSS y desarrollarlo de acuerdo a sus objetivos y metas. Y, adicionalmente, confiere a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laboral la potestad de,

> [s]*ometer a la consideración de la CNSS todas las iniciativas necesarias en el marco de la presente ley y el Reglamento de Salud y Riegos Laborales, orientadas a garantizar el desarrollo y el equilibrio financiero del sistema,* ***la calidad de las prestaciones y la satisfacción de los usuarios****, la solidez financiera del Seguro Nacional de Salud (SNS) y de las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), el desarrollo y fortalecimiento de las ARS locales y la libre elección de los afiliados.*[13] [Énfasis nuestro]

15.25 En este sentido, y ante posibles atrasos que pudieran presentarse en el sistema, el avance del pago de los subsidios, por parte del empleador, sirve como garantía de que los trabajadores continúen recibiendo sus prestaciones económicas sin verse afectados por cualquier eventualidad o irregularidad que pudieran surgir en el sistema; por lo que se convierte en una herramienta esencial para mantener la estabilidad y el equilibrio del mismo, cuyo objetivo principal es mejorar el procedimiento de entrega de los subsidios por parte de la SISALRIL, garantizando su eficacia. Lo anterior, no implicaría tampoco afectación del patrimonio del empleador, ya que, como bien se establece en la resolución, dichos gastos le serán reembolsados por la SISALRIL.

15.26 Producto de los señalamientos que anteceden, esta sede constitucional considera que las modificaciones a las normativas de los subsidios por enfermedad común, maternidad y lactancia, establecidas en la Resolución núm. 631-07, no implican, en modo alguno, una vulneración al derecho a la seguridad social, consagrado en el artículo 60 de la Constitución.

[13]Artículo 176, literal l) de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

15.27 Con relación a la supuesta vulneración derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, la parte accionante precisa que *las disposiciones impugnadas producen consecuencias patrimoniales y efectos sobre la percepción del subsidio dentro de un esquema reglamentario que altera la posición jurídica de los sujetos sin base legal suficiente, comprometiendo la regularidad constitucional de la actuación administrativa*. Así las cosas, este tribunal procederá a declarar inadmisible dicho medio, sin necesidad de consignarlo en el dispositivo de esta decisión, toda vez que la parte accionante no desarrolla ningún argumento que evidencie la vulneración a dichos derechos por parte de la resolución impugnada, y, en consecuencia, no coloca a este plenario en condiciones de responder ningún medio de inconstitucionalidad.

15.28 En virtud de las razones expuestas, procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa y declarar conforme con la Constitución los artículos 21, 22, con sus párrafos I y II; 25 párrafo III y 26 de la Normativa sobre Subsidio por Enfermedad común; artículos 9 y 10, en particular sus párrafos III y IV de la Normativa sobre Subsidio por Maternidad; y artículos 18, 20 y 22 de la Normativa sobre Subsidio por Lactancia de la Resolución núm. 631-07, emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) el veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados José Alejandro Ayuso, Sonia Díaz Inoa y Army Ferreira, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por las licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán, contra los artículos 21, 22, con sus párrafos I y II; 25 párrafo III y 26 de la Normativa sobre Subsidio por Enfermedad común; artículos 9 y 10, en particular sus párrafos III y IV de la Normativa sobre Subsidio por Maternidad; artículos 18, 20 y 22 de la Normativa sobre Subsidio por Lactancia de la Resolución núm. 631-07, emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) el veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad descrita en el ordinal anterior y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución las disposiciones impugnadas de la Resolución núm. 631-07, emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) el veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, licenciadas Rosa María Reyes y Lucha Margarita Núñez Capellán; así como al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) y a la Procuraduría General de la República.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el 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).

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha quince (15) del mes de octubre del año dos mil veintiséis (2026); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria