



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Dios, Patria y Libertad

República Dominicana

En Nombre de la República, la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Jorge A. Subero Isa, Presidente; Rafael Luciano Pichardo, Primer Sustituto de Presidente; Eglys Margarita Esmurdoc, Segundo Sustituto de Presidente; Hugo Alvarez Valencia, Juan Luperón Vásquez, Dulce Rodríguez de Goris, Julio Aníbal Suárez, Víctor José Castellanos Estrella, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández Machado, asistidos de la Secretaria General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy 18 de junio del 2003, años 160° de la Independencia y 140° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Sobre la acción en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales, Inc., representada por su presidente Lic. Marcos Peña Rodríguez, dominicano, mayor de edad, casado, portador de la cédula de identidad y electoral No. 001-0167246-7; y la Fundación Institucionalidad y Justicia, representada por su presidenta Lic. Fabiola Medina Garnes, dominicana, mayor de edad, casada, portadora de la cédula de identidad electoral No. 001-0094097-0, instituciones constituidas y organizadas de conformidad con las leyes de



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

la República Dominicana, con sus domicilios sociales y establecimientos principales ubicados en esta ciudad, contra el artículo 165 de la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, promulgada el 9 de mayo del 2001;

Vista la instancia depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, el 9 de enero del 2003, suscrita por el Lic. Marcos Peña Rodríguez a nombre y representación de la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales, la cual concluye así: "Único: Declarar la inconstitucionalidad del artículo 165 de la Ley No. 87-01 sobre Seguridad Social, por violar los artículos 8, ordinal 5 y 47 de la Constitución de la República; y, en consecuencia, declarar su nulidad *erga omnes*; reconociendo, que la única aplicación posible de este texto, es afirmando que la "entrada en vigencia" es la fecha en que entra en vigencia el seguro familiar de salud para el régimen contributivo";

Vista la instancia suscrita por el Lic. Carlos Ramón Salcedo Camacho, el 8 de abril del 2003, en nombre y representación de la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. la cual concluye así: Único: declarar inconstitucional y, por tanto, nulo *erga omnes*, el artículo 165 de la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social";

Vista la instancia de defensa depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, fechada 14 de abril del 2003, suscrita, por la Dra. Maribel Batista Matos, por sí, los Dres. Francisco A. Rodríguez Camilo, José de Paula, Antonio Cruz Feliz y Lic. Joaquín



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Luciano, en su calidad de abogados de la Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC), de la Confederación de Trabajadores Unitaria, (CTU), la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD) y la Central General de Trabajadores (CGT) que termina así: **“Primero:** Rechazar la acción en inconstitucionalidad del artículo 165 de la Ley No. 87-01, intentada por la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales (ADAE) y en consecuencia; **Segundo:** Declarar la constitucionalidad del artículo 165 de la Ley No. 87-01, por estar acordes con los principios y derechos humanos fundamentales establecidos por la Constitución de la República; **Tercero:** Declarar que la entrada en vigencia de la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, a partir del día 13 de mayo del año 2001, para el Distrito Nacional y 14 de mayo del año 2001 para el resto del país”;

Visto el dictamen emitido por el Magistrado Procurador General de la República, el 25 de marzo del 2003, que concluye así: “Que procede referir dicho expediente, a la Suprema Corte de Justicia, con la finalidad de que la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales, Inc. (ADAE); llene los requisitos legales de rigor, poniendo en conocimiento al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), cuyos derechos podrían ser comprometidos sin darles la oportunidad de defenderse”;

La Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado y visto los textos legales invocados por los impetrantes y los artículos 8, inciso



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

17; 42, 45, 67, inciso 1ro. de la Constitución de la República; 1 del Código Civil, 33, 164 y 168 de la Ley No. 87-01 y 13 de la Ley No. 156-97;

Considerando, que el artículo 67, inciso 1ro. de la Constitución de la República dispone que corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley, conocer en única instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional, o de parte interesada;

Considerando, que la noción de parte interesada en materia de constitucionalidad y a la cual se refiere la parte in fine del inciso i del artículo 67 de la Constitución de la República es definida como: "Aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria", como en la especie; que después de ponderar prima facie la seriedad de la denuncia formulada por los impetrantes, y que la misma es introducida por dos instituciones, que actúan en su propio nombre y del interés general, esta Corte entiende que los impetrantes ostentan la calidad de "parte interesada" y, por tanto, su acción es admisible;



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Considerando, que en la especie, la Suprema Corte de Justicia se encuentra formalmente apoderada de una acción directa de inconstitucionalidad del texto arriba transcrito, por lo que su competencia es indiscutible;

Considerando, que la ley, decreto, resolución o acto emanados de los poderes públicos, como normas sociales obligatorias, no se anulan o derogan mediante un procedimiento judicial que conlleve la citación del órgano emisor de la ley, decreto, resolución o acto de que se trate, pues dichos instrumentos legales se dejan sin efecto o validez, mediante las formas instituidas por la Constitución o la ley; que una de esas formas de anulación se alcanza mediante decisión de la Suprema Corte de Justicia, apoderada directamente con esa finalidad por el Poder Ejecutivo, por uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o por parte interesada, en caso de inconstitucionalidad, sin que exista la obligación de que la instancia sea notificada a las personas o instituciones que pudieran eventualmente resultar afectadas, ya que cuando esta Corte se aboca a ese análisis en virtud de los poderes que le son atribuidos por la Constitución de la República, lo hace sin contradicción y, por tanto, sin debate, a la vista sólo de la instancia que la apodera y del dictamen u opinión, si se produjera, del Procurador General de la República, a quien se le comunica el expediente, lo que no es óbice para aquellos que lo consideren útil en interés propio o general, hagan por escrito elevado a la Suprema Corte de Justicia, sus observaciones a favor o en contra del



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

pedimento, máxime cuando dicha acción no implica un juicio contra el Estado u otra persona, sino contra una disposición legal argüida de inconstitucional, por lo que no procede el pedimento formulado en el dictamen del Procurador General de la República;

Considerando, que la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales, Inc. (ADAE) alega en síntesis: a) que antes de la entrada en vigencia de la Ley No. 87-01, los ciudadanos, empleados privados y sus empleadores, se vieron forzados a contratar un seguro privado como cobertura adicional a la provista por el IDSS, debido al deficiente sistema administrado por esta institución, lo que constituía una doble cotización que debió cesar con la aparición de la nueva ley, la cual en su artículo 141, prohíbe como principio la doble cotización, sin embargo, el artículo 165 de la ley, introduce un elemento distorsionante e injusto que desconoce la propia incapacidad del Estado y la situación insostenible que motiva la adopción legal, que dicho artículo dispone para el pasado en tanto desconoce el ejercicio de voluntad realizado por los empleadores que contrataron un seguro adicional al provisto por el IDSS, teniendo como efecto anular las contrataciones que realizaron los trabajadores empujados por la poca confiabilidad del Instituto. Antes de la Ley No. 87/01, la legislación establecía una afiliación obligatoria, pero no prohibía la contratación de un seguro adicional para la protección de los trabajadores, lo que constituía una libertad de afiliarse a seguros privados, facultad esta que pierde seguridad jurídica consagrada en la



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Constitución de la República, lo que hace que tenga un efecto retroactivo; b) que el referido artículo viola el principio de la razonabilidad, consagrado en el ordinal 5 del artículo 8 de la Constitución, cuando dispone para el pasado, sin estar presente las circunstancias limitativamente señaladas por el artículo 47 de la Constitución (el beneficio al que está subjúdice o cumpliendo condena, conteniendo una iniquidad manifiesta, en cuanto legisla para el pasado y afecta relaciones jurídicas que cuando las partes contrataron no pensaron que las mismas eran pasibles de ser aniquiladas por el legislador; que dicho artículo obliga a los ciudadanos a sustentar este sistema cuando ello constituye una obligación del Estado, cuando lo razonable y justo era que el Estado asumiera su obligación constitucional y financiara el IDSS hasta que el mismo fuera manejable; c) que el referido artículo 165, rompe la igualdad entre las personas que 60 días antes de su entrada en vigencia sólo cotizaban en el seguro administrado por el IDSS y aquellas personas que antes de ese plazo cotizaban con ese Instituto y decidieron tomar un seguro privado;

Considerando, que por su parte la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc., en su instancia se adhiere a los argumentos y motivaciones esgrimidos por la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales (ADAE), agregando además que el artículo 165 aludido, dispone que la Ley No. 87-01 produce efectos a partir de su promulgación, transgrediendo la norma constitucional, que hace obligatoria la ley a



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

partir de su publicación, único mecanismo constitucional para que el ciudadano se obligue, violando también el principio de la libre elección consagrado en la ley de Seguridad Social;

Considerando, que el artículo 165 de la Ley No. 87-01 que crea el Sistema de Seguridad Social, objetado por los impetrantes, expresa lo siguiente: "Durante un período de cinco (5) años a partir de la promulgación de la presente ley, el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) conservará a todos los trabajadores privados que sesenta (60) días antes de entrar en vigencia la presente ley, sólo estuviesen afiliados al régimen del seguro social, mas sus familiares. Y por un periodo de dos (2) años los empleados públicos o de instituciones autónomas y descentralizadas permanecerían en las igualas y seguros privados a que estuviesen afiliados por lo menos sesenta (60) días antes de entrar en vigencia la presente ley y siempre que lo deseen";

Considerando, que por mandato del numeral 17, del artículo 8 de la Constitución de la República, el Estado Dominicano está en la obligación de estimular "el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez";

Considerando, que para atender esa obligación fue dictada la ley 1376 del 17 de marzo de 1947, posteriormente modificada por la Ley No. 1896 del 30 de diciembre del 1948, que instituye un seguro obligatorio, facultativo de familia para cubrir los riesgos de enfermedad,



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

maternidad, invalidez, vejez y muerte, aunque concebido en forma muy limitada por aplicarse sólo a determinadas categorías de trabajadores;

Considerando, que el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, originalmente denominado Caja Dominicana de Seguros Sociales, fue la institución creada para dar cumplimiento a la ley que establece el referido régimen de seguro social, vigente en el país hasta el establecimiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social, el cual a pesar de la instauración de este sistema conservará su personería jurídica, su carácter público y tripartito hasta transformarse en una entidad administradora de riesgos y proveedora de servicios de salud y riesgos laborales, al tenor del artículo 164 de la Ley No. 87-01;

Considerando, que como la mencionada ley pone a cargo del Instituto Dominicano de Seguros Sociales y de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, una serie de obligaciones que van desde la remodelación y reacondicionamiento de las instituciones de salud, implementación de formas de contratación de los recursos humanos, capacitación de esos recursos, separación de la responsabilidad de regulación, dirección y supervisión de las funciones de administración del riesgo y provisión de los servicios de salud y otros, éste necesita un periodo que le permita transformar sus estructuras creadas en base a una legislación que data de mas de 50 años, para alcanzar la igualdad de condiciones de las instituciones que han sido formadas al amparo del naciente sistema de seguridad social;



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Considerando, que siendo el Instituto Dominicano de Seguros sociales una entidad de carácter público, sin fines de lucro, con posibilidad de ser subsidiada por el Estado Dominicano, "con el propósito de garantizar su funcionamiento normal y transformación en una entidad más eficiente, productiva y sostenible", como dispone el artículo 168 de la referida ley, la disposición del artículo 165 que le permite conservar durante cinco años a las personas que sesenta días antes de entrar en vigencia la ley sólo estuvieren afiliadas a esa institución, procura su fortalecimiento para que redunde en beneficio de los trabajadores incluidos en el régimen contributivo que no contaren, en el momento de la instauración del sistema de seguridad social con otros beneficios que los que les otorgaba la antigua ley 1896, sobre seguros sociales;

Considerando, que no constituye violación al principio de igualdad que establece el numeral 5, del artículo 8 de la Constitución de la República, ni privilegio alguno, las diferencias concebidas por el legislador tendiente a lograr que los derechos constitucionales sean disfrutados por la generalidad de los dominicanos, como persigue la disposición cuestionada por los impetrantes, y por consiguiente, tampoco constituye una violación al principio de la razonabilidad de la ley, sobre todo cuando esa diferencia tiene como base de sostén un mandato constitucional, como es el caso del artículo 165 aludido, el cual tiene su fundamento en la facultad que otorga el numeral 11 del artículo 8 de la



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Constitución de la República a la ley para, "según lo requiera el interés general, establecer la jornada máxima de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los sueldos y salarios mínimos y sus formas de pago, los seguros sociales, la participación de los nacionales en todo trabajo, y en general, todas las providencias de protección y asistencia del Estado que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, ya sean manuales o intelectuales";

Considerando, que por otra parte, contrario a lo afirmado por los impetrantes en el sentido de que la disposición objetada por ellos crea una doble tributación, el referido artículo 165, de manera expresa señala que las personas que conservará el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, son aquellas que dos meses antes de la vigencia de la ley "sólo estuviesen cotizando en el régimen de seguros sociales" para que no resultaren afectados con la medida, aquellos empleadores que por las alegadas deficiencias del IDSS tenfan que recurrir a los seguros médicos privados;

Considerando, que tampoco puede verse como un atentado al principio que prohíbe la doble cotización, el hecho de que los empleadores para proveer a sus trabajadores de mejores servicios médicos, contraten otros proveedores de salud, pues se trata de acciones voluntarias, no impuestas por la nueva legislación;

Considerando, que lejos de afectar el principio de la no retroactividad de la ley consagrado por el artículo 47 de la Constitución

11



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

de la República, el cual se viola cuando se atenta contra derechos adquiridos al amparo de una legislación anterior, el artículo 165 aludido, procura que los derechos adquiridos por los afiliados del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, al amparo de la Ley No. 1896 sobre Seguros Sociales sean preservados y fortalecidos con el proceso de transformación paulatina de esa institución;

Considerando, que asimismo, el señalamiento de que el plazo para la permanencia en el Instituto Dominicano de Seguros Sociales se inicia a partir de la promulgación de la ley, es una referencia para poner a correr dicho plazo, pero en modo alguno significa que la ley entrará en vigencia a partir de esa promulgación, en contradicción con el principio de que el punto de partida para la entrada en vigor de una ley es su publicación; como tampoco implica que la ley surte efecto dos meses antes de esa publicación al requerirse ese tiempo mínimo de afiliación a los trabajadores que permanecerán durante cinco años en la institución, pues el mismo no es más que una condición exigida para que surta efecto la excepcional medida que adopta el referido artículo 165;

Considerando, que si bien por mandato del artículo 42 de la Constitución de la República, las leyes son obligatorias después de su publicación, si ha transcurrido el tiempo legal para que se reputen conocidas, el artículo 45, de la Carta Sustantiva señala que "serán obligatorias una vez que hayan transcurrido los plazos indicados por la ley para que se reputen conocidas en cada parte del territorio nacional",



REPUBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

precisando el artículo primero del Código Civil, que se reputarán conocidas, salvo disposición legislativa expresa en otro sentido, en el Distrito Nacional, el día siguiente al de la publicación y en todas las provincias que componen el resto del territorio nacional, el segundo día;

Considerando, que por tratarse de la instauración de un sistema con poco precedente en el país, que por su trascendencia y complejidad revoluciona el régimen de "protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales", y que como tal no podía instituirse de manera inmediata, la Ley No. 87-01, establece una gradualidad para la aplicación de sus disposiciones, fijando plazos diversos para su plena instauración;

Considerando, que en vista de ello el artículo 33 de la Ley No. 87-01 fija un período de transición que podría durar diez años, con la finalidad de : "a) Desarrollar la apertura conceptual necesaria para avanzar de manera consciente en la construcción del nuevo sistema de seguridad social; b) Planificar y ejecutar la transformación del actual régimen del Seguro Social en un Sistema Dominicano de Seguridad Social, garantizando la continuidad y el mejoramiento continuo de los servicios; c) Reorganizar las instituciones públicas y privadas afiliadas para readecuar sus modelos y servicios a los principios de la seguridad social y a los requerimientos de la presente ley y sus normas complementarias; d) Afiliar a la población en forma gradual y

13



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

progresiva, a fin de adecuar el proceso a las posibilidades financieras de los sectores público, laboral y empleador; e) Realizar los estudios socio-económicos contemplados en la presente ley”;

Considerando, que el plazo concedido por el artículo 165 en cuestión, está dentro de ese espíritu de la ley y la necesidad de lograr la instauración plena del sistema de manera gradual;

Considerando, que la existencia de plazos diversos para la total ejecución de la Ley 87-01, ha creado confusión en cuanto al momento de la entrada en vigencia de la indicada ley, la que se manifiesta en el pedimento que hacen las organizaciones sindicales en su escrito de defensa para que se indique cual es ese momento, por lo que la Suprema Corte de Justicia, a quien, en su calidad de guardiana de la Constitución de la República y de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, corresponde interpretar el sentido, alcance y aplicación de una norma jurídica sometida a su examen, cuando ésta resulta ambigua, oscura e imprecisa;

Considerando, que en ese sentido y teniendo en cuenta que de las disposiciones conjugadas de los artículos 42 y 45 de la Constitución de la República y Iro. del Código Civil, antes citados, se deriva que las leyes entrarán en vigencia en todo el territorio nacional el segundo día de su publicación, salvo que la legislación disponga otra fecha, este tribunal entiende que como la Ley No. 87-01 fue publicada en la Gaceta Oficial No. 10086, del 12 de mayo del año 2001, los aspectos de la ley, que no



REPUBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

están sujetos para entrar en vigencia a la elaboración de un reglamento, algún acontecimiento o el vencimiento de algún término, entraron en vigor en todo el territorio nacional, a partir del día 14 de mayo del año 2001, circunstancia esta que no resulta afectada por las disposiciones del referido artículo 165, objetado por los impetrantes;

Considerando, que por otra parte, el derecho a la libre elección, que según el criterio de los impetrantes es desconocido por el repetido artículo 165, es un derecho establecido por el párrafo I del artículo 59 de la ley, cuyo uso la propia ley limita al impedir que un afiliado a una Administradora de Fondos de Pensiones cambie de afiliación antes de transcurrir un año, salvo cuando ésta eleve los costos por administración de servicios y que, por las razones arriba apuntadas, para el caso del IDSS, el término para su disfrute se extiende a los primeros cinco años, a partir de la promulgación de la ley de que se trata, por lo que el mismo, lejos de constituir una violación a dicho derecho constituye una variante en la regulación de su ejercicio.

Por tales motivos: **Primero:** Rechaza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asociación Dominicana de Abogados Empresariales, Inc. y la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc., contra el artículo 165 de la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social; **Segundo:** Declara que la Ley No. 87-01 entró en vigencia el 14 de mayo del 2001 en todo el territorio nacional, salvo los aspectos que en virtud de dicha ley entrarán en vigencia

Rec. Asociación Dom. de Abogados
Empresariales. (ADAE).
Fecha: 18 de junio del 2003



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

posteriormente; Tercero: Ordena la presente sea comunicada al Procurador General de la República y a las partes interesadas y publicada en el Boletín Judicial. / , /