



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0402/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2022-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de junio del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución e igualmente los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales,

Expediente núm. TC-01-2022-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

La norma impugnada en inconstitucionalidad es la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), que establece lo siguiente:

EL MINISTRO DE TRABAJO:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015;

VISTO: El Convenio núm. 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima, del 1973, ratificado por la República Dominicana mediante la resolución núm. 23-99 del Congreso Nacional, promulgada el 16 de abril del 1999 y con entrada en vigencia el 15 de junio del 1999;

VISTO: El Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las peores formas de trabajo infantil del 1999, ratificado por la República Dominicana mediante la resolución núm. 4700 del Congreso Nacional y con entrada en vigencia el 15 de noviembre del 2000;

VISTO: El Convenio núm. 189 de la Organización Internacional del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Trabajo (OIT) sobre trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos del 2011, ratificado por la República Dominicana mediante la resolución núm. 104-13, del Congreso Nacional y con entrada en vigencia el 15 de mayo del 2016;

VISTO: El Código de Trabajo de la República Dominicana, contenido en la ley núm. 16-92, del 29 de mayo de 1992;

VISTO: El Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, contenido en la ley núm. 136-03, del 22 de julio de 2003;

VISTO: El Decreto núm. 258-93, que establece el Reglamento de Aplicación del Código de Trabajo, del 01 de octubre de 1993;

VISTO: El Decreto núm. 56-10, que ordena el cambio de denominación de todas las Secretarías de Estado por Ministerios, del 06 de febrero de 2010;

VISTO: El resultado recibido de las consultas públicas realizadas por este Ministerio en relación al borrador inicial de la presente resolución;

CONSIDERANDO: Que el artículo 26 de la Constitución establece lo siguiente: "Relaciones internacionales y derecho internacional. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: (...) 2) Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial;"



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO: Que el artículo 62 de la Constitución consagra lo siguiente: "Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado.";

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, fue ratificado por la República Dominicana mediante la resolución núm. 104-13, del Congreso Nacional y entró en vigencia en la República Dominicana en fecha 15 de mayo del 2016;

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su preámbulo lo siguiente: "Consciente del compromiso de la Organización Internacional del Trabajo de promover el trabajo decente para todos mediante el logro de las metas establecidas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa;"

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su preámbulo lo siguiente: "Reconociendo la contribución significativa de los trabajadores domésticos a la economía mundial, que incluye el aumento de las posibilidades de empleo remunerado para las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares, el incremento de la capacidad de cuidado de las personas de edad avanzada, los niños y las personas con discapacidad, y un aporte sustancial a las transferencias de ingreso en cada país y entre países;"

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo cuatro (4) lo siguiente: "Todo Miembro deberá fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos compatible con las disposiciones del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general";

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo cinco (5) lo siguiente: "Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia";

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo seis (6) lo siguiente: "Todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

privacidad".

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo diez (10) lo siguiente: "Todo Miembro deberá adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los periodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico";

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo once (11) lo siguiente: "Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo";

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo trece (13) lo siguiente: "Todo trabajador doméstico tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Todo Miembro, en conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, deberá adoptar medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, a fin de asegurar la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores domésticos";

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo catorce (14) lo siguiente: "Todo Miembro, actuando en conformidad con la legislación nacional y teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad";

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo quince (15) lo siguiente: "Todo miembro deberá proteger efectivamente contra las prácticas abusivas a los trabajadores domésticos contratados o colocados por agencias de empleo privadas, incluidos los trabajadores domésticos migrantes";

CONSIDERANDO: Que el convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos, establece en su artículo dieciocho (18) lo siguiente: "Todo Miembro, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, deberá poner en práctica las disposiciones del presente Convenio por medio de la legislación y de convenios colectivos o de otras medidas adicionales acordadas con la práctica nacional,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extendiendo o adaptando medidas existentes a fin de aplicarlas también a los trabajadores domésticos o elaborando medidas específicas para este sector, según proceda";

CONSIDERANDO: Que el Principio I del Código de Trabajo consagra los siguiente: "El trabajo es una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Este debe velar porque las normas del derecho de trabajo se sujeten a sus fines esenciales, que son el bienestar humano y la justicia social";

CONSIDERANDO: Que el art. 258 del Código de Trabajo establece los siguiente: "Trabajadores domésticos son los que se dedican de modo exclusivo y en forma habitual y continúa a labores de cocina, aseo, asistencia y demás, propias de un hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular, que no importen lucro o negocio para el empleador o sus parientes. No son domésticos los trabajadores al servicio del consorcio de propietarios de un condominio."

CONSIDERANDO: Que la Ley 136-03 que contiene el Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, en su Art. 42 dispone lo siguiente: "Inspección de Labores de Adolescentes. La Secretaría de Estado de Trabajo (hoy Ministerio de Trabajo) inspeccionará las labores de las personas adolescentes, por medio de los funcionarios de la inspección general de trabajo. Visitará periódicamente los lugares de trabajo para determinar si emplean a personas menores de edad y si cumplen con las normas para su protección. En especial vigilarán que: La labor desempeñada no esté prohibida ni restringida para adolescentes, según este Código, el Código de Trabajo y los reglamentos; el trabajo no perturbe la asistencia regular al centro de enseñanza; las condiciones laborales no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perjudiquen ni arriesguen la salud física y mental de la persona adolescente y se le respeten sus derechos";

CONSIDERANDO: Que la Resolución núm. 52-2004 del Ministro de Trabajo sobre trabajo peligroso e insalubre para personas menores de dieciocho (18) años, del 13 de agosto del 2004, dispone un listado de tareas consideradas peligrosas e insalubres y prohíbe el empleo de personas menores de 18 años. Dentro de este listado figuran labores propias del hogar, consideradas como trabajo doméstico, tales como: Cuidado de niños, ancianos, enfermos; trabajo que impliquen exposición a temperaturas extremas, trabajos con materiales tóxicos, entre otras;

CONSIDERANDO: Que, conforme el artículo 421 del Código de Trabajo, el Ministro de Trabajo usará de las prerrogativas de su autoridad, dictando las providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos.

CONSIDERANDO: Que se hace necesario mejorar las condiciones del trabajo doméstico a partir de la ratificación y entrada en vigor del convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos; el cual, conforme el artículo 74.3 de nuestra Constitución tiene jerarquía constitucional y es de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado;

CONSIDERANDO: Las distintas consultas públicas y acercamientos celebrados por el Ministerio de Trabajo con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los empleadores y trabajadores



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

domésticos, con el objetivo de conocer realidades y arribar a consensos para una aplicación coherente con nuestra legislación nacional del convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);

CONSIDERANDO: Que es necesario fortalecer el marco normativo que regule el trabajo doméstico;

Por tanto, el Ministro de Trabajo, por autoridad de la ley y en mérito de los citados textos:

RESUELVE:

PRIMERO: Establece que la presente resolución tiene por objeto fundamental poner en práctica el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras y para los trabajadores domésticos (en lo adelante Convenio 189), debiendo entenderse como tales, aquellos que se dedican a tareas propias del hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular, que no importe lucro o negocio para el empleador o sus parientes.

PÁRRAFO: No son domésticos los trabajadores al servicio del consorcio de propietarios de un condominio.

SEGUNDO: Dispone que el contrato de trabajo doméstico deberá realizarse preferiblemente por escrito y firmarse por las partes contratantes, en tres originales, teniendo que comunicarse y remitirse al Ministerio de Trabajo para el registro de éste por parte de la Dirección General de Trabajo (DGT) o la Autoridad Local que ejerza sus funciones. El contrato de trabajo doméstico podrá también realizarse de manera digital, en cuyo caso, deberá remitirse de manera electrónica en la forma a ser determinada por el Ministerio de Trabajo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PÁRRAFO I: La remisión para el registro del contrato de trabajo doméstico debe acompañarse de los siguientes documentos:

- a) Fotocopia de la cédula de identidad del empleador, pasaporte u otro documento de identidad habilitado en nuestro ordenamiento jurídico.*
- b) Fotocopia de la cédula de identidad del trabajador, pasaporte u otro documento de identidad habilitado en nuestro ordenamiento jurídico.*

PÁRRAFO II: En cualquiera de los casos, el empleador estará obligado a registrar a sus trabajadores domésticos por ante el Ministerio de Trabajo, quien establecerá la forma en que se realizará dicho registro.

TERCERO: Para el registro del contrato de trabajo doméstico en el Ministerio de Trabajo, el mismo deberá contener:

- A) Los nombres y los apellidos del empleador y del trabajador.*
- B) Las direcciones de ambas partes, así como sus números de cédulas de identidad, pasaporte u otro documento de identidad habilitado en nuestro ordenamiento jurídico.*
- C) La dirección del lugar o los lugares de trabajo habituales.*
- D) La fecha de inicio del contrato y, cuando éste se suscriba para un período específico, su duración.*
- E) El tipo o tipos de trabajo por realizar.*
- F) La remuneración, el método de cálculo de esta y la periodicidad de los pagos.*
- G) La jornada de trabajo deberá estar descrita en el contrato.*
- H) Las vacaciones anuales pagadas y los períodos de descanso diarios y semanales;*
- I) El suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda;*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- J) Las condiciones de repatriación, cuando proceda; y*
- K) Las condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo.*

CUARTO: La jornada de trabajo de los trabajadores domésticos, no podrá ser mayor de ocho (8) horas diarias ni mayor de cuarenta y cuatro (44) horas semanales.

PÁRRAFO I: Ambas partes determinarán las horas en las que los trabajadores domésticos prestarán sus servicios, quedando estipulado de manera clara en el contrato de trabajo; incluidos los descansos dentro de la jornada que preste el trabajador en un mismo día.

PÁRRAFO II: Los trabajadores domésticos gozarán de un descanso semanal ininterrumpido de un mínimo de treinta y seis (36) horas entre jornadas semanales, este descanso se otorgará de acuerdo con los términos establecidos en el contrato de trabajo.

PÁRRAFO III: Cuando por acuerdo entre las partes, el trabajador doméstico preste servicio en el período de su descanso semanal, puede optar entre recibir su salario ordinario aumentado en un ciento por ciento o disfrutar en la semana siguiente de un descanso compensatorio adicional, igual al tiempo de su descanso semanal, en ambos casos proporcionales.

QUINTO: El salario de los trabajadores domésticos, nunca podrá ser inferior al salario mínimo que para este sector dicte el Comité Nacional de Salarios.

PÁRRAFO: El salario de los trabajadores domésticos, será preferiblemente pagado en efectivo, en la fecha acordada por las partes, en períodos que nunca serán mayor a un mes de labores. El pago podrá



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectuarse a través de cualquier medio legal, siempre y cuando sea con el consentimiento del trabajador.

SEXTO: Los trabajadores domésticos gozarán del derecho a salario de navidad, el cual deberán recibir a más tardar el 20 de diciembre de cada año, consistente en la duodécima parte del salario ordinario devengado en el año calendario. El trabajador que solo haya prestado servicios durante una parte del año tiene derecho al salario de Navidad, en proporción al tiempo trabajado.

PÁRRAFO: Para la implementación del derecho a salario de navidad serán aplicables a los trabajadores domésticos las disposiciones de los artículos 219 y siguientes, del Código de Trabajo.

SÉPTIMO: Los trabajadores domésticos gozarán del derecho a vacaciones, las cuales se generarán al cumplir un año de labores ininterrumpidas, siendo este descanso de catorce (14) días laborables.

PÁRRAFO: Para la implementación del derecho a vacaciones serán aplicables a los trabajadores domésticos las disposiciones de los artículos 177 y siguientes, del Código de Trabajo.

OCTAVO: Los trabajadores domésticos, gozan de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República; por ende, merecen una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia, tanto de sus derechos como de su integridad física.

PÁRRAFO: Todo empleador deberá adoptar medidas para que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones de trabajo y de vida dignas y decentes, bajo el marco de respeto recíproco de la privacidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entre las partes contratantes.

NOVENO: Se prohíbe a las agencias de empleo privadas aplicar cualquier tipo de descuento a la remuneración de los trabajadores domésticos, con el fin de asegurar sus honorarios.

DÉCIMO: De acuerdo con las disposiciones del Convenio 189 y el Código de Trabajo, en término de derechos adquiridos, a los trabajadores domésticos le corresponde el pago del salario de navidad y el pago de vacaciones no disfrutadas o proporción de ambas.

PÁRRAFO: Una vez terminado el contrato de trabajo, al trabajador doméstico no le corresponde el pago del preaviso, ni auxilio de cesantía, salvo convención contraria entre las partes.

UNDÉCIMO: La Dirección General de Trabajo (DGT) del Ministerio de Trabajo o la representación local que ejerza sus funciones, tendrá a su cargo velar por el cumplimiento por parte de empleadores y trabajadores, de la presente resolución, siempre respetando el derecho a la privacidad y la inviolabilidad del domicilio.

DUODÉCIMO: Se prohíbe el trabajo doméstico de personas menores de dieciocho años de edad, por ser considerada esta actividad como peligrosas e insalubres de conformidad con los convenios 138 y 182 de la OIT, el Código de Trabajo y otras normas complementarias dictadas en el país a tales fines.

DECIMOTERCERO: Los mecanismos necesarios para la afiliación de los trabajadores domésticos en el Sistema Dominicano de Seguridad Social serán establecidos por el Consejo Nacional de la Seguridad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Social.

DECIMOCUARTO: Se ordena a la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Trabajo, a que, en su Plan Organizativo Anual, incluya campañas informativas sobre los derechos y deberes en relación al trabajo doméstico.

DECIMOQUINTO: Se instruye la publicación de la presente resolución por todos los medios fehacientes disponibles, a los fines de que la misma pueda ser conocida por toda la población. Comuníquese a las Direcciones de este Ministerio de Trabajo y al Consejo Nacional de Seguridad Social.

DECIMOSEXTO: La presente resolución entrará en vigencia tres meses luego de su publicación en un diario de circulación nacional.

2. Breve descripción del caso

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante alega que, por causa de la norma impugnada, se han vulnerado los derechos y garantías de rango constitucional que le pertenecen al pueblo dominicano, particularmente, a quienes sostienen una relación contractual con un trabajador doméstico. En este sentido, estima que se han transgrediendo los artículos 4, 6, 26.1, 26.2 y 69.7 de la Constitución de la República, que consignan lo siguiente:

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interno, una vez publicados de manera oficial;

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

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

El accionante, señor Luis Vilchez Bournigal, pretende que se declare contraria a la Constitución la norma objeto de la acción directa de inconstitucionalidad argumentando lo siguiente:

a. Que la Resolución núm. 14-2022 en caso de no ser anulada, perjudicará la relación laboral de miles de familias dominicanas que se verán afectadas por una disposición de menor jerarquía, como es la resolución del Ministro de Trabajo, que modificará una ley especial y de mayor jerarquía, estableciendo obligaciones legales y pecuniarias que no están contempladas en el Código de Trabajo, en perjuicio del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante, así como de todo empleador o usuario de servicio doméstico.

b. Que la resolución No. 14-2022 modifica varias disposiciones concernientes al trabajo domestico contenidas en los Art. 258-265 del Código de Trabajo, como es el caso de la jornada, salario y las vacaciones; contrario a lo que pueda creer nuestro Ministro, sus resoluciones no pueden modificar o alterar disposiciones de leyes especiales como lo son el Código de Trabajo. Estas modificaciones realizadas violan la separación de los Poderes del Estado, consagrados en los artículos 4 y 6, así como el 62 de nuestra Constitución.

c. Que el Ministro de Trabajo al momento de dar esta resolución se apoderó de una atribución que no le corresponde y que no le ha sido conferida ni por nuestra Carta Magna ni por ley alguna. El Código de Trabajo es claro sobre cuáles son las funciones que tiene un Ministro de Trabajo de acuerdo a su Art. 421: "El Secretario de Estado de Trabajo usará de las prerrogativas de su autoridad, dictando las providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos, y manteniendo la vigilancia necesaria para que los empleados de su dependencia cumplan las obligaciones que les corresponden." Como puede observarse, esta disposición del Código de Trabajo no le da facultad al Ministro de Trabajo para dictar una resolución que modifique una ley superior como es el caso del Código de Trabajo, solo le da facultad para establecer normas que colaboren en la aplicación de las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo, no para modificar el mismo. Se trata de una atribución que únicamente le corresponde al Poder Legislativo.

d. Que resulta falso y contrario a la realidad de los hechos que la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultad para dictar este tipo de resoluciones le es otorgada por el Convenio 189 de la OIT, toda vez que el convenio anteriormente señalado únicamente se limita a establecer sugerencias que deben tomar cada país relativas al trabajo doméstico, pero dejan a mano de cada país miembro el adoptar medidas que sirvan para ajustar estos puntos a sus normativas nacionales (ver Convenio OIT 189, artículos 3, 4, 6, 8, 10, 13, 14, 16, 17, 18). La resolución no cumple por lo tanto con el Art. 26 de la Constitución, pues si bien la norma del convenio internacional ha sido ratificado por nuestro país en el ámbito interno, el mismo no ha cumplido con lo dispuesto por el mismo convenio 189 de la OIT: la aplicación de las consideraciones contenidas a través de su adecuación a la legislación nacional, lo que justifica la declaración de inconstitucionalidad de esta resolución del Ministro de Trabajo. Una adecuación de la legislación nacional solo se puede hacer a través de una ley, función que corresponde al Poder Legislativo.

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

f. Que la Resolución núm. 14-2022 modifica ilegalmente las siguientes disposiciones del Código de Trabajo: • Art. 260 del Código



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Trabajo, donde se establece que los alimentos y habitación que se le da a los empleados domésticos corresponde o equivale al 50% de su salario, como puede observarse en los Arts. 5 y 6 de la resolución impugnada, a pesar de que no está dentro de la potestad del Ministro de Trabajo realizar este cambio. • La resolución ha modificado la jornada establecida en el Código de Trabajo en su Art.261, como puede verse en el Art.4 de la resolución 14-2022, sin que el Ministro de Trabajo tenga derecho o facultad de hacer esta modificación. • Modificación del Art. 263 del Código de Trabajo referente a las vacaciones, como puede observarse en los Arts. 7 y su primer párrafo de la resolución, estableciendo condiciones que se encuentran reservadas a otros contratos de trabajo de naturaleza distinta a la actividad doméstica. • Como ha quedado evidenciado, la resolución ilegalmente modifica por igual el Art. 421 del Código de Trabajo, donde se establecen los límites de las atribuciones del Ministro de Trabajo, no teniendo la facultad de realizar modificaciones a disposiciones vigentes de una ley especial como es el Código de Trabajo. • El Art. 4 de la resolución del Ministerio de Trabajo, en sus distintos párrafos, establece nuevas condiciones al trabajo doméstico, que no se encuentran amparadas en el Código de Trabajo, como es el caso de una jornada de 8 horas, no respetando la flexibilidad de acuerdo entre las partes para establecer una jornada laboral, con la única condición de que se respete el período de descanso que indica el Código de Trabajo en su Art. 261. • La resolución del Ministro de Trabajo viola el Art. 259 del C.T., al modificar condiciones de los contratos de trabajos domésticos establecidos en el Código de Trabajo, haciendo uso de disposiciones que están fuera del conjunto de artículos que rigen la relación laboral doméstica, es decir, los Arts. 258-265; como pueden observarse en los casos previos indicados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. *Que la resolución en cuestión desconoce las disposiciones del mismo Convenio 189, en su Art. 1, cuando es el mismo convenio que indica que "aquellas personas que realicen trabajo doméstico únicamente de forma ocasional o esporádica, sin que este trabajo sea una ocupación profesional, no se considera trabajador doméstico." En cambio, la resolución No.14-2022 entiende que son domésticos todos aquellos que se dedican a tareas propias del hogar o de otro sitio de residencia o habitación particular, que no importe lucro o negocio para el empleador o sus parientes; es decir, la resolución del Ministro modifica el convenio al desconocer las excepciones establecidas en el Convenio 189 de la OIT sobre aquellas formas esporádicas u ocasionales de labor; agregando el Ministro, sin tener facultad, otras prácticas laborales bajo la sombrilla del trabajo doméstico. Razón por la cual deberá declararse la inconstitucionalidad de su resolución.*

h. *Que estos casos dejan claro que el Ministro de Trabajo ha incurrido en atribuirse funciones o poderes que no le corresponden, violentando la Separación de los Poderes del Estado y las condiciones de los contratos de trabajo de hoy accionante con respecto a su empleado domestico sin que lo mismo esté amparada en una disposición legal que le haya permitido al Ministro de Trabajo emitir su resolución. Lo que justifica que se declare la nulidad de la resolución 14-2022 de fecha 25 de agosto del 2022 del Ministro de Trabajo.*

i. *Que las sugerencias de la OIT y sus resoluciones, como fue el caso de la reforma del Código de Trabajo de 1992, no tienen por significado copiar literalmente las recomendaciones, sino que deben ser adecuadas a la realidad económica, social y jurídica de cada país. Estas resoluciones no son soluciones a los problemas de desempleo, inflación y otras dificultades propias de la crisis internacional. La resolución*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

confunde las labores propias del hogar o residencia particular que no involucran lucro con las labores que generalmente constituyen un negocio o explotación, como ocurre con aquellos trabajadores que prestan sus servicios al condominio o consorc. de copropietarios, etc., razones por las cuales la resolución viola el principio de razonabilidad y legalidad consagrado en los Arts. 69 y 74 de la Constitución, ya que las resoluciones del Ministro de Trabajo o de cualquier órgano del estado no pueden modificar una ley. (ver sentencia de fecha 10 de marzo de 1999, B.J. 1060, Pág. 711), razón por la cual deberá declararse la inconstitucionalidad de la resolución dictada por el Ministro de Trabajo.

j. Que la Resolución núm. 14-2022 establece una jornada laboral de 8 horas diarias y 44 horas de trabajo a la semana, modificando ilegalmente una ley superior como lo es el Código de Trabajo, que dejaba, a conveniencia de las partes, establecer una jornada con el único requisito de que el empleado pueda tener un descanso de por lo menos 9 horas ininterrumpidas entre un día y otro. Algunos juristas han señalado, equivocadamente, que la razón de ser para que el Ministro de Trabajo pueda hacerle esta y otras modificaciones a través de una resolución al Código de Trabajo se encuentra en el mismo convenio 189 de la OIT sobre trabajo doméstico, sin embargo no se han percatado que todas las disposiciones del convenio únicamente tratan sobre sugerencias no autoejecutables dadas a los países que ratifiquen dicho convenio para que busquen adaptarlo conforme a la legislación nacional, teniendo en cuenta las características del trabajo doméstico, que por lo tanto, no se pueden amparar en el Art. 421 del Código de Trabajo para hacer esto, pues este artículo solamente le permite al Ministro de Trabajo dictar resoluciones para mejorar la aplicación de las leyes existentes y reglamentos, no para modificar leyes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Que estos convenios anteriormente indicados no le dan facultad al Ministro para cambiar la edad establecida en el Código de Trabajo para trabajos declarados como peligrosos (en nuestro país, para personas mayores de 16 años). Estos convenios de la OIT tampoco establecen o sugieren una jornada de 8 hora diarias y 44 horas semanales para trabajos considerados como peligrosos o insalubres. Lo que si hacen estos convenios, en especial el 189 de la OIT sobre trabajos domésticos, es establecer, como bien lo hace en su Art. 19, que el convenio no puede afectar o modificar aquellas disposiciones que sean más favorables para los trabajadores domésticos establecidas en otros convenios de trabajo ratificados, de lo que se sobreentiende que lo mismo aplica cuando la legislación nacional es más favorable.

l. Que el Ministro de Trabajo con esta medida no solo ha modificado y violado las disposiciones del Código de Trabajo y los Arts. 4 y 6 de la Constitución, sino que ha violado las mismas disposiciones del Convenio 189 sobre el Trabajo Doméstico, estableciendo peores condiciones para el trabajador doméstico que para aquellos otros trabajadores que el Código de Trabajo considera o cataloga como trabajos peligrosos e insalubres, con la agravante que lo ha hecho sin tener potestad legal alguna para realizarlo.

m. Que El Art. 421 del Código de Trabajo claramente establece que dentro de sus funciones no se encuentra dictar medidas o resoluciones que modifiquen disposiciones del Código de Trabajo, únicamente permite que sus resoluciones puedan servir para facilitar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos existentes, no confiriéndole actuaciones que le pertenecen al Poder Legislativo para crear disposiciones que modifiquen las establecidas en nuestro Código de Trabajo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Que El Ministro de Trabajo quiere esconder la mala práctica ejercida a través de su resolución en que la misma trata de un tema de política pública o de oportunidad o conveniencia... ¿pero acaso esto es una excusa para poner en práctica el irrespeto a la Constitución y a los Poderes del Estado? Es por esto que el Tribunal Constitucional, como foro jurídico, debe velar de que la Constitución sea observada por absolutamente todo funcionario, no dándole la espalda a quienes pretenden establecer políticas o disposiciones que modifiquen leyes a su voluntad y antojo, sin darle su verdadero y correcto curso: el de ser conocido por el Poder correspondiente, es decir, el Poder Legislativo.

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso intervinieron y emitieron su opinión el Ministerio de Trabajo y la Procuraduría General de la República mediante sus respectivos escritos:

5.1. Opinión del Ministerio de Trabajo

El Ministerio de Trabajo solicita que se declare inadmisibile o –en su defecto– se rechace la acción, argumentando lo siguiente:

a. Que toda acción. directa de inconstitucional debe cumplir con un mínimo argumentativa que permita identificar las alegadas infracciones inconstitucionales y cómo se producen. Esta es una obligación ineludible a cargo del accionante de realizar un adecuado juicio de confrontación preciso y directo que demuestre que exista una relación causal entre lo cuestionado y lo dispuesto constitucionalmente o que al menos ponga en condiciones a este tribunal a realizar el juicio de constitucionalidad ante argumentos indirectos, abstractos, vagos e indeterminados por el accionante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Que tanto en el primer y segundo medio de inconstitucionalidad, se puede observar que los accionantes fallan en presentar un juicio de confrontación para colocar en condiciones al Tribunal Constitucional para juzgar el asunto. Los planteamientos de los accionantes se refieren a la incompatibilidad directa e inmediata con el Código de Trabajo, es decir, la Ley 16-92, no así en relación con las disposiciones constitucionales (Vid. Pág. 5). A esto se adhiere las meras transcripciones de disposiciones legales de disposiciones de la Constitución que es irrelevante para el caso y de disposiciones del Convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo (Vid. Págs. 4-7).

c. Que a propósito del segundo medio de inconstitucionalidad (páginas 6 y 7 de la acción directa), los accionantes enfocan - de manera directa e inmediata - a la naturaleza del Convenio de la OIT si es ejecutable y autoejecutable sin realizar el juicio de confrontación causal para determinar por qué es ponderable el medio de inconstitucionalidad.

d. Que el accionante argumenta respecto al Código de Trabajo y sus disposiciones, sin que implique apreciaciones suficientes para determinar que se viola una disposición constitucional en cuanto a la especificidad, claridad, certeza y pertinencia. En otras palabras, la presente acción directa de inconstitucionalidad es, sin lugar a dudas, incomprensible.

e. Que los accionantes presentan alegadas violaciones que son simple contrariedad a derecho o de mera legalidad. De modo que ante este tipo de argumentación en los dos medios de inconstitucionalidad debe ser declarado inadmisibles la misma.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Que el Convenio núm. 189 de la OIT goza de jerarquía constitucional. Esto se debe a tres razones fundamentales: 1º) El artículo 74.3 de la Constitución establece que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado Dominicano tienen dicha jerarquía; 2º) El Convenio 189 protege derechos fundamentales del mundo del trabajo, tales como el trabajo decente, erradicación del trabajo infantil, eliminación de toda forma de discriminación, entre otros; 3º) Fue ratificado por el Estado Dominicano.

g. Que, por lo tanto, no ha sido el Ministro de Trabajo quien ha modificado el Código de Trabajo en lo relativo al trabajo doméstico. El Ministro de Trabajo aplica las disposiciones del convenio atendiendo al principio de favorabilidad e interdependencia entre las normas ordinarias y las normas que forman parte del bloque que debe gobernar la actuación de los poderes públicos.

h. Que las disposiciones del Convenio núm. 189 de la OIT son de carácter obligatorio para los Estados miembros que lo hayan ratificado y es el Ministro de Trabajo quien tiene la obligación, el mandato constitucional de aplicarlo de manera inmediata y directa tal y como establece el precitado artículo 74.3 de la Constitución de la República por medio de lo previsto en el Código de Trabajo en vista de que se trata de "leyes" aunque son normas supranacionales que está a cargo de ser implementadas en virtud del artículo 421 del Código de Trabajo.

i. Que el artículo 421 del Código de Trabajo establece que el ministro podrá dictar providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. Que el término leyes en su acepción más amplia. De forma y modo que, cuando se habla de la capacidad del Ministro de Trabajo para dictar providencias para la mejor aplicación de las leyes, se refiere a las normas en materia de trabajo en sentido general, tanto las que nacen de nuestra ley de leyes (como por ejemplo, los derechos y obligaciones laborales contenidos en el artículo 62 de la Constitución) como aquellas que brotan de la tinta del legislador.

k. Que el legislador dotó al Ministro de Trabajo con la potestad de dictar las medidas de lugar para la mejor aplicación del Código de Trabajo, es decir, para hacer real y operativo el contenido de la ley (Sentencia TC/0415/15; TC/0722/17). Dentro de estas disposiciones se encuentra lo relativo a las y los trabajadores domésticos en los artículos 258 y siguientes del Código de Trabajo, lo cual está complementado con el Convenio 189 de la OIT que forma parte del Bloque de Constitucionalidad por versar sobre derechos fundamentales de los trabajadores del área doméstica.

l. Que la discusión de cómo se ejerce dicha potestad es una cuestión de mera legalidad o de evaluación de si es contrario a derecho, que es ajeno al ámbito de la acción directa de inconstitucionalidad.

m. Que la aplicación del Convenio 189 por parte del Ministerio de Trabajo, como órgano del Estado y representante del Poder Ejecutivo en materia de trabajo es un mandato constitucional y su no implementación implicaría una violación no solo a la propia ley, por igual a la propia Constitución.

n. Que ¿El Convenio 189 de la OIT tiene rango constitucional? Sí. El Convenio 189, al ser ratificado y tratarse de un convenio de derechos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

humanos, adquirió jerarquía constitucional. El Convenio 189 versa sobre derechos fundamentales de los trabajadores domésticos, derechos directos e inmediatos que la Constitución ordena su eficacia de manera directa e inmediata. De hecho, los derechos fundamentales, en su esencia no se suspenden hasta la regulación sea emitida, son de aplicación directa e inmediata, como completan los artículos 258 y siguientes del Código de Trabajo, con mucha mayor razón cae dentro del ámbito de competencia reglamentaria prevista en el artículo 421 del Código de Trabajo. Por lo tanto, forma parte de nuestra Constitución. Al entrar a nuestro ordenamiento jurídico, el Convenio 189 modificó o complementa el Código de Trabajo en lo relativo al trabajo doméstico y sus disposiciones son obligatorias desde su ratificación en la República Dominicana. Dado el impacto de las disposiciones en los artículos 258 y siguientes del Código de Trabajo, mal podría - sin violar la Constitución - hacer valer o ejecutar la ley vía reglamentaria sin tomar en cuenta el contenido del bloque de constitucionalidad, a riesgo de ser sometido al control de convencionalidad como hizo este Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0190/13.

o. Que ¿El Convenio 189 de la OIT versa sobre derechos humanos? Sí. El trabajo constituye un derecho humano y, por consiguiente, las disposiciones del Convenio 189 de la OIT, han podido aplicarse de manera directa e inmediata desde su ratificación.

p. Que ¿El Convenio de la OIT es la reunión de sugerencias a los Estados miembros que lo hayan ratificado? No. Contrario a los alegatos del accionante, el Convenio 189 es muy claro en su artículo 21 cuando dispone que dicho instrumento obligará a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por otro lado, el Convenio emplea de manera recurrente el verbo deber en la forma imperativa futura muy común en las leyes. Dice "deberá", para denotar que se trata de una orden, no una sugerencia ni un deseo.

q. Que ¿El Ministro de Trabajo puede regular la aplicación del Convenio 189? Sí. El Ministro de Trabajo posee la atribución legal para regular la aplicación del Convenio 189 por mandato constitucional. El Convenio 189 es de aplicación directa e inmediata por los órganos del Estado. El Ministerio de Trabajo es el órgano del Estado que representa al Poder Ejecutivo en materia de trabajo y, por lo tanto, el llamado a aplicarlo.

5.2. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República solicita que se declare inadmisibile la acción exponiendo lo siguiente:

a. Que el accionante es Luis Vilchez Bournigal, dominicano, mayor de edad, portador de la cédula de identidad y electoral número [...], por tanto, conforme al precedente de la Sentencia TC/0345/19, se presume con legitimidad procesal para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.

b. Que el accionante ha elaborado una instancia donde básicamente cita textualmente artículos de la Constitución Dominicana, del Código de Trabajo y resoluciones emitidas por el Ministerio de Trabajo, sin justificar en qué medida el acto atacado vulnera derechos y principios establecidos en la Constitución o en todo caso, tampoco motiva en qué medida el acto atacado resulta contrario a las normas citadas, sino que se limita a la simple mención de los textos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Que el accionante *se limita a citar artículos sin indicar al Tribunal los motivos por los cuales la Resolución impugnada resulta inconstitucional, por lo que incurre en falta de claridad, certeza, precisión, especificidad y pertinencia, lo cual impide el conocimiento de la presente acción.*

6. Amicus curiae

En el presente caso, como *amicus curiae* o amigo del Tribunal, depositaron escrito de opinión el Ministerio de la Mujer, la Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar, la Fundación Friedrich Ebert (FES), la Confederación Nacional de Unidad Sindical, la Confederación Autónoma Sindical Clasista, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Asociación de Trabajadoras del Hogar, el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y la Unión Nacional FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar.

6.1. Ministerio de la Mujer

El Ministerio de la Mujer, en su escrito depositado el dieciocho (18) de enero del año dos mil veintitrés (2023) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, pretende que se declare admisible su intervención y se tomen en cuenta sus argumentos; finalmente, que se rechace la acción de inconstitucionalidad, para lo cual argumenta lo siguiente:

a. *Que el trabajo doméstico remunerado se considera como un sector altamente feminizado, esta situación se explica a través de la división sexual del trabajo como el concepto que demuestra la histórica asignación de tareas realizadas partir de las diferencias sexuales y de género, asignando a los hombres tareas en el ámbito productivo y a las mujeres en el reproductivo.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Que la falta de regulación del trabajo doméstico remunerado contribuye a la discriminación y vulneración de los derechos reconocidos y protegidos constitucionalmente de las personas trabajadoras domésticas que en su mayoría son mujeres, contribuyendo a las desigualdades de género, impidiendo la autonomía económica de miles de dominicanas que se dedican a este trabajo y limitando los avances que se derivan la formalización del trabajo doméstico y las garantías derivadas, tanto para las personas trabajadoras como para el Estado y la sociedad.

c. Que la ratificación del Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (C189) el 2 de agosto de 2013, el Estado dominicano asumió el compromiso de operativizar su aplicación. Esto forma parte del principio de pacta sunt servanda contenido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que obliga a las partes a cumplir con lo pactado de buena fe.

d. Que el deber de elevar el ordenamiento jurídico doméstico a los estándares internacionales no sólo se deriva de la ratificación del C189, sino también de otros importantes tratados que la República Dominicana ha ratificado, como la CEDAW, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Belém dó Pará.

e. Que la Resolución núm. 14-2022 no contraviene la Constitución, toda vez que esta solo adopta y armoniza las medidas y obligaciones de lo cual el país ya se había comprometido al suscribir y ratificar el Convenio 189 de la Organización de Trabajo (OIT), dotando a las trabajadoras y trabajadores domésticos de derechos de los cuales gozan



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todos los demás trabajadores, con el fin de volver dicho oficio un oficio digno.

f. Que la Resolución núm. 14-2022 reconoce los derechos otorgados a las trabajadoras y trabajadores domésticos en la Ley 16-92, Código de Trabajo Dominicano, en sus Artículos 258 - 265 y hace extensivo a los demás derechos regulados por el Convenio 189 de la Organización de Trabajo (OIT), para equiparar esta clase de trabajadora a los demás trabajadoras y trabajadores.

g. Que el Convenio núm. 189 de la OIT fue ratificado por el Estado Dominicano y por tanto, parte de nuestro bloque de constitucionalidad, define «trabajo doméstico» como "el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos". La Constitución Dominicana, por su parte reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que produce riqueza y bienestar social, e instruye su incorporación en la formulación y ejecución de las políticas públicas y sociales.

6.2. Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar

La Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar, en su escrito de opinión depositado el dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, pretende que se declare admisible su intervención y que en la decisión que haya que tomar el Tribunal se tome en cuenta la situación de las domésticas para no seguir perpetuando injusticias. Para ello expone lo siguiente:

a. Que las trabajadoras domésticas se encuentran vulnerabilizadas, esto es, se encuentran en vulnerabilidad, debido a la discriminación histórica que las ha afectado, dejándolas como ciudadanas y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabajadoras de segunda categoría, con menos derechos, lo que ha llevado a que sea un trabajo que se desarrolla en condiciones de informalidad; es decir sin respeto a los derechos que la norma laboral garantiza al resto de los asalariados.

b. Que ¿Cómo podemos hablar de dignidad cuando tratamos a las trabajadoras domésticas ciudadanas y trabajadoras de segunda categoría? ¿Acaso, no son personas iguales en dignidad y derechos que las demás personas trabajadoras? ¿Por qué tratarlas de manera desigual perpetuando la discriminación histórica? Al perpetuar un trato desigual, no solo se vulne dignidad humana, sino también el derecho a la igualdad, tanto la igualdad de hombres y mujeres como la igualdad de trato entre las trabajadoras domésticas y las demás personas trabajadoras asalariadas.

c. Que el artículo 62.3 de la Constitución reconoce como derechos básicos de los trabajadores "la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal". En ese sentido, las trabajadoras remuneradas del hogar deben contar con iguales derechos respecto al resto de las personas asalariadas, y esto implica el derecho a ser incluidas en el sistema de seguridad social al igual que el resto de los asalariados. Así mismo, se debe garantizar la igualdad de derechos para hombres y mujeres, el cual no se respeta debido a que la gran mayoría de las trabajadoras asalariadas del hogar son mujeres (discriminación indirecta).

d. Que aún cuando se haya abolido la esclavitud y se prohíba en el artículo 41 de la Constitución, en todas sus formas, la esclavitud, la servidumbre, la trata y el tráfico de personas; las malas condiciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

laborales del trabajo doméstico que se arrastran hasta el presente tienen su origen en formas arcaicas de explotación laboral. Aun cuando la figura de "trabajadoras con dormida" es cada vez menos frecuente, ésta hace alusión a formas de relación semifeudales, en las cuales hay una dedicación casi total a las demandas de los miembros del hogar empleador, al cual la trabajadora dedica 6 días a la semana, con escasos límites horarios. Por tanto, el trabajo ocupa casi el total de su tiempo y de su vida, sin poder disfrutar de una vida privada.

e. Que el artículo 261 del Código de Trabajo dispone que "el trabajo de los domésticos no se sujeta a ningún horario; pero estos deben gozar, entre dos jornadas, de un reposo ininterrumpido de nueve horas por lo menos". Los accionantes señalan que como no se sujeta a un horario, no se aplica la jornada máxima de ocho (8) horas diarias y cuarenta y cuatro (44) horas a la semana. ¿Entonces, las trabajadoras domésticas están a la disponibilidad permanente de sus empleadores?.

f. Que es errónea la interpretación de que las trabajadoras domésticas deben estar al servicio de sus empleadores sin límites objetivos, ya que esto no se espera de otras ocupaciones ni es parte de la normativa y la práctica que rige relaciones laborales modernas. Si, obviamente, la relación entre los empleadores y los trabajadores es una relación desigual, razón por la que el Estado debe proteger a los trabajadores, en el trabajo doméstico, esta relación es mucho más desigual.

g. Que resulta ser totalmente falso lo alegado por la parte accionante al indicar que el Ministerio de Trabajo viola el principio de separación de poderes, toda vez que ha sido el mismo legislador que ha otorgado dichas facultades al Ministerio de Trabajo para la emisión de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución núm. 42-2022 de fecha 25 de agosto de 2022. En el contexto actual y por los avances del derecho administrativo y constitucional, debemos ver la separación de poderes en el sentido estructural, y no estrictamente funcional.

h. Que la potestad normativa tiene su razón de ser como dice el Tribunal Constitucional, pues si bien la Constitución otorga de manera primigenia esta potestad al presidente de la República, no meno cierto es que la cantidad de actividades a regular desbordaría las actuaciones del primer mandatario y por ello confiere a otras instituciones la facultad de emitir reglamentos, siempre y cuando sea otorgada por la Constitución o la misma ley. Por tanto, en el presente caso se reitera que el Ministerio de Trabajo no usurpa función del legislador, sino más bien se trata de una ejecución de sus funciones normativas legalmente atribuidas por el Poder Legislativo para normar las relaciones laborales, muy especialmente el de la trabajadora doméstica.

i. Que la Resolución núm. 14-2022 no realiza modificaciones al Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, como quiere dejar ver la parte accionante. Toda vez que cuando dicho tratado hace referencia al artículo 1 sobre la realización de trabajos profesionales, no se refiere a cumplir o no una jornada de ocho horas, sino más bien al trabajo intelectual que realiza el trabajador y en el escenario donde ejecuta el trabajo mismo. El trabajo del hogar al realizar sus labores en el beneficio de la casa donde se ejecuta, esto es un trabajo doméstico, pues implica realizar labores que implica mantenimiento de una casa que no es de propiedad del trabajador, como ejecutar trabajos en beneficio del empleador y de su núcleo familiar sin fines mercantiles, creación de obras o trabajos intelectuales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.3. Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES), en su escrito depositado el dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, solicita que sean tomadas en consideración sus opiniones para la edificación de la solución del caso, para lo cual indica lo siguiente:

a. Que las trabajadoras domésticas se exponen a jornadas largas de trabajo, sin acceso a la seguridad social o a un adecuado seguro de salud contratos verbales que no se cumplen a cabalidad, con trabas para tomar vacaciones ya que sus empleadores se resisten, con poco tiempo libre que, en un alto porcentaje, usan para hacer trabajo doméstico y tareas de cuidado no remuneradas en sus propios hogares, y expuestas a la desvalorización de su trabajo y al despido sin recibir siquiera el pago de sus derechos adquiridos (por vacaciones y proporción de Navidad).

b. Que nuestro ordenamiento constitucional ha sido eficientemente extenso en el reconocimiento del derecho al trabajo a todas las personas, estableciendo que es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado; garantizando expresamente, entre otros: la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres en el ejercicio de este derecho; reconociendo como derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, la libertad sindical y la organización sindical libre y democrática, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal, prohibiendo toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio; la obligación de empleadores/as de garantizar a sus trabajadores/as condiciones de seguridad, salubridad, higiene y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ambiente de trabajo adecuados; y el derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales, con especial énfasis aclaratorio de la garantía de pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad.

c. Que se observa claramente que la Resolución No. 14-2022 no hace mas que concretizar la obligación asumida por el Estado en un Convenio que, como explicamos en el siguiente apartado, es parte del Derecho Interno.

d. Que lejos de resultar un acto normativo que contradice la Constitución dominicana, la Resolución No. 14-2022 la realiza, la hace un texto vivo, garantiza l eficacia de los derechos que en dicha Constitución se reconocen, y se materializa e la dignidad y en: la real garantía de los derechos de las mujeres trabajadora domésticas.

e. Que la falta de formalización del trabajo doméstico, es considerada una forma de esclavitud moderna, a la que particularmente se exponen las mujeres y niñas que dedican al servicio doméstico, y que sufren sobre explotación laboral, aislamiento, así como, otras formas de abusos y de discriminación.

f. Que en materia laboral, este principio no puede ser observado sin analizar conjuntamente el principio pro operario, contenido en el Principio VIII del Código de trabajo.

g. Que la Resolución núm. 14-2022 lejos de violar los principios de razonabilidad, de legalidad y de favorabilidad, ha sido dictada



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justamente dentro del marco de la razón jurídica de esos principios de interpretación constitucional, y con el objeto de proteger, respetar y garantizar derechos humanos y garantías fundamentales para su ejercicio efectivo, y hacer efectivos los compromisos legítimamente asumidos por el Estado dominicano.

h. Que no se advierte ni se expone contradicción con el texto constitucional sino que se pretenden cuestionar las atribuciones del Ministerio de Trabajo para dictar la Resolución No. 14-2022, lo que evidencia que más que un conflicto de constitucionalidad, lo que preocupa al accionante es un conflicto de legalidad, para el cual estuvieron a su disposición los mecanismos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.

6.4. Confederación Nacional de Unidad Sindical, Confederación Autónoma Sindical Clasista, Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, Asociación de Trabajadoras del Hogar, Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y Unión Nacional FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar

La Confederación Nacional de Unidad Sindical, la Confederación Autónoma Sindical Clasista, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Asociación de Trabajadoras del Hogar, el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y la Unión Nacional FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar, en su escrito conjunto depositado el dieciocho (18) de enero del año dos mil veintitrés (2023) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, solicitan que se declare inadmisibles o –en su defecto– se rechace la acción directa de inconstitucional, para lo cual fundamentan lo siguiente:

a. Que los accionantes no han demostrado la presencia de una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contradicción entre el contenido de la Resolución núm. 14-2022, emitida por el Ministerio de Trabajo el 25 de agosto de 2022, sobre "Adopción y Armonización de Medidas Atinentes al Mejoramiento del Cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)" y las disposiciones de la Constitución; sino que se trata de la invocación de una alegada contradicción entre la citada resolución y las disposiciones del Título IV del Código de Trabajo, una norma de jerarquía legislativa.

b. Que hemos de inferir que las acciones directas de inconstitucionalidad no deben ser interpuestas con el solo objetivo de atacar los actos administrativos de carácter general que emiten las instituciones gubernamentales, en este caso, el Ministerio de Trabajo. Esto en razón de que corresponde a la jurisdicción ordinaria o especial, según la materia litigiosa, realizar el control de la aplicación de la ley.

c. Que la acción directa de inconstitucionalidad debe precisar las razones concretas en las que se fundamente que las normas denunciadas son contrarias a la Constitución, y no tan solo citar artículos, como lo hace la parte accionante, so pena de inadmisibilidad. En el caso de la especie, la parte accionante, tal como hemos señalado en el punto anterior, se limita a tratar cuestiones de mera legalidad, al solo exponer que la resolución contradice el Código de Trabajo, pero sin exponer el porqué se vulnera la Constitución. Por tanto, la acción directa de inconstitucionalidad carece de claridad, certeza, especificidad y pertinencia.

d. Que tanto la Constitución como las leyes otorgan poderes normativos a ciertos órganos y entes del Estado con el fin de regular el sector al que están dirigidos. En el caso del Ministerio de Trabajo su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

función administrativa va dirigida a los empleadores y trabajadores del sector privado. El Código de Trabajo le otorga a dicho ministerio el estatus de la institución del Poder Ejecutivo y más alta autoridad administrativa para mantener, no solo la relación laboral, sino también la producción en la República Dominicana.

e. Que la potestad reglamentaria tiene su razón de ser como dice el Tribunal Constitucional, pues si bien la Constitución otorga de manera primigenia esta potestad al presidente de la República, no menos cierto es que la cantidad de actividades a regular desbordaría las actuaciones del primer mandatario y, por ello, confiere a otras instituciones la facultad de emitir reglamentos, siempre y cuando sea otorgada por la Constitución o la misma ley. Por tanto, en el presente caso no existe una usurpación de funciones por parte del Ministerio de Trabajo, sino más bien se trata de una ejecución de sus funciones normativas legalmente atribuidas.

f. Que la Resolución núm. 14-2022 en ningún momento vulnera la Constitución de la República Dominicana. Es más, podríamos decir que dicha norma protege a las personas vulnerables que acceden al trabajo doméstico por necesidad y regula de una manera adecuada en beneficio de sus derechos fundamentales con fiel respeto del ordenamiento jurídico dominicano. Es importante recordar que las trabajadoras domésticas constituyen una parte considerable de la fuerza de trabajo a nivel nacional y se encuentran entre los grupos de trabajadores más vulnerables. Debemos señalar que la dignidad humana debe ser respetada y protegida, tal y como lo busca la resolución objeto de la presente acción en inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Prueba documental

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad constan depositados los siguientes documentos:

1. Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).
2. Resolución núm. 104-13, que aprueba el Convenio núm. 189, sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, adoptado en Ginebra, por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, emitida por el Congreso Nacional el dos (2) de agosto del año dos mil trece (2013), G.O. núm. 10721.

8. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el viernes (17) de febrero del año dos mil veintitrés (2023); el expediente quedó en estado de fallo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución Política del Estado; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias 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.

10. Legitimación activa o calidad del accionante

a. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:

Las acciones directas de inconstitucionalidad 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.

De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece: La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

b. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este tribunal constitucional es de criterio que

(...) 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.

[Véase Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)]

c. Este tribunal constitucional considera que el señor Luis Vilchez Bournigal tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que ostenta la nacionalidad dominicana. Igualmente, consideramos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que dicho señor se encuentra en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.

11. Intervención del *Amicus Curiae*

a. El Ministerio de la Mujer, la Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar, la Fundación Friedrich Ebert (FES), la Confederación Nacional de Unidad Sindical, la Confederación Autónoma Sindical Clasista, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Asociación de Trabajadoras del Hogar, el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y la Unión Nacional FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar depositaron en la Secretaría del Tribunal Constitucional diversas opiniones en relación con la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

b. En este sentido, en las acciones en inconstitucionalidad solo se permiten dos clases de participantes: los *amicus curiae* y los intervinientes (voluntarios o forzosos). Atendiendo al objeto de la opinión, estamos ante un *amicus curiae*.

c. Para este tipo de participantes, el artículo 24 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional indica que el *amicus curiae* se realiza mediante escrito motivado a ser depositado dentro de los quince (15) días calendarios, contados a partir de la publicación de la referencia del expediente. En efecto, dicho texto establece lo siguiente:

Artículo 24. Plazos: En la acción directa de inconstitucionalidad, el amicus curiae debe depositar su escrito en la Secretaría del Tribunal Constitucional en un plazo de quince (15) días calendarios contados a partir de la publicación del extracto de la acción en el portal de la institución; y de cinco (5) días calendarios, en los casos de control



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preventivo de los tratados internacionales y de los recursos de revisión constitucional de amparo sobre derechos colectivos y difusos, a partir de la publicación de la referencia del expediente en el portal del Tribunal. Si el escrito del amicus curiae es presentado después de vencido el plazo, no será tomado en consideración.

d. Resulta que el extracto de la acción fue publicado en el portal del Tribunal Constitucional el tres (3) de enero de dos mil veintitrés (2023), mientras que todos los escritos fueron depositados el dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023), es decir, dentro del referido plazo de quince (15) días calendario, por lo que, las mismas se admite en la presente acción de inconstitucionalidad.

12. Sobre las solicitudes de inadmisibilidad

a. Antes de avocarse a las consideraciones de fondo, es de rigor que este tribunal constitucional se refiera a los medios de inadmisión que le han planteado respecto a la presente acción directa de inconstitucionalidad. Particularmente, se alegan dos medios de inadmisión:

1. Que el escrito de interposición de la acción de inconstitucionalidad no cumple con las formalidades requeridas en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, relativo a la motivación de las alegadas vulneraciones en que incurre la norma cuestionada.

2. Que los alegatos de la parte accionante plantean un conflicto entre leyes y no constitucional, por lo que no corresponde ser conocida mediante la acción de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. En relación con el primer medio de inadmisión, el Ministerio de Trabajo argumenta que la parte accionante no satisface en su acto introductivo las condiciones de forma requeridas por la Ley núm. 137-11 –como tampoco los criterios desarrollados por este tribunal sobre la admisibilidad de la acción– argumentando que:

Conforme a este Tribunal Constitucional, toda acción directa de inconstitucional debe cumplir con un mínimo argumentativa que permita identificar las alegadas infracciones inconstitucionales y cómo se producen. Esta es una obligación ineludible a cargo del accionante de realizar un adecuado juicio de confrontación preciso y directo que demuestre que exista una relación causal entre lo cuestionado y lo dispuesto constitucionalmente o que al menos ponga en condiciones a este tribunal a realizar el juicio de constitucionalidad ante argumentos indirectos, abstractos, vagos e indeterminados por el accionante».

c. Del mismo modo, la Procuraduría General de la República sostiene que el acto introductivo del accionante no satisface las exigencias argumentativas, señalando que:

El accionante ha elaborado una instancia donde básicamente cita textualmente artículos de la Constitución Dominicana, del Código de Trabajo y resoluciones emitidas por el Ministerio de Trabajo, sin justificar en qué medida el acto atacado vulnera derechos y principios establecidos en la Constitución o en todo caso, tampoco motiva en qué medida el acto atacado resulta contrario a las normas citadas, sino que se limita a la simple mención de los textos.

En el caso que nos ocupa, el accionante se limita a citar artículos sin indicar al Tribunal los motivos por los cuales la Resolución impugnada



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resulta inconstitucional, por lo que incurre en falta de claridad, certeza, precisión, especificidad y pertinencia, lo cual impide el conocimiento de la presente acción. Procede en consecuencia declarar su inadmisibilidad pues su alegato carece de los requisitos mínimos de exigibilidad de toda acción directa de inconstitucionalidad.

d. *Al respecto, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 establece: Acto Introductivo. El 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.*

e. Sobre el particular, esta sede constitucional ha realizado algunas precisiones sobre la claridad, certeza, especificidad y pertinencia que debe exhibir toda acción directa de inconstitucional, conforme a la Sentencia núm. TC/0150/13, del doce (12) de septiembre del año dos mil trece (2013), que dictó lo siguiente:

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

- Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;*
- Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada;*
- Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;*
- Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.

f. En cuanto a la argumentación del acto introductorio, este colegiado ha comprobado que sí se satisfacen las condiciones descritas anteriormente, en la medida en que el accionante detalla –en términos claros y precisos– los argumentos en que basa la alegada infracción constitucional (los artículos 4, 6, 26 y 62.7 de la Constitución) sobre la norma infraconstitucional objetada, la Resolución núm. 14-2022. emitida por el Ministerio de Trabajo.

g. En relación con el segundo medio de inadmisión, el Ministro de Trabajo alega lo siguiente:

En el presente caso, tanto en el primer y segundo medio de inconstitucionalidad, se puede observar que los accionantes fallan en presentar un juicio de confrontación para colocar en condiciones al Tribunal Constitucional para juzgar el asunto. Los planteamientos de los accionantes se refieren a la incompatibilidad directa e inmediata con el Código de Trabajo, es decir, la Ley 16-92, no así en relación con las disposiciones constitucionales (Vid. Pág. 5). A esto se adhiere las meras transcripciones de disposiciones legales de disposiciones de la Constitución que es irrelevante para el caso y de disposiciones del Convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo (Vid. Págs. 4-7).

h. En esa misma línea, la Confederación Nacional de Unidad Sindical, la Confederación Autónoma Sindical Clasista, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Asociación de Trabajadoras del Hogar, el Sindicato Nacional de Trabajadoras Domésticas y la Unión Nacional FENAMUTRA de Trabajadoras del Hogar, sostienen que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[L]as acciones directas de inconstitucionalidad no deben ser interpuestas con el solo objetivo de atacar los actos administrativos de carácter general que emiten las instituciones gubernamentales, en este caso, el Ministerio de Trabajo. Esto en razón de que corresponde a la jurisdicción ordinaria o especial, según la materia litigiosa, realizar el control de la aplicación de la ley.

En el caso de la especie, la parte accionante, tal como hemos señalado en el punto anterior, se limita a tratar cuestiones de mera legalidad, al solo exponer que la resolución contradice el Código de Trabajo, pero sin exponer el porqué se vulnera la Constitución. Por tanto, la acción directa de inconstitucionalidad carece de claridad, certeza, especificidad y pertinencia.

- i. Asimismo, la Fundación Friedrich Ebert (FES) sostiene que la presente acción no es un conflicto de constitucionalidad, arguyendo que:

En el caso que ocupa a este Tribunal Constitucional, de la instancia con que se le apodera, no se advierte ni se expone contradicción con el texto constitucional sino que se pretenden cuestionar las atribuciones del Ministerio de Trabajo para dictar la Resolución No. 14-2022, lo que evidencia que más que un conflicto de constitucionalidad, lo que preocupa al accionante es un conflicto de legalidad, para el cual estuvieron a su disposición los mecanismos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.

- j. En la lectura del escrito de interposición de la acción de inconstitucionalidad, este tribunal constitucional ha observado que la parte accionante invoca tanto violaciones constitucionales como legales. En este sentido, en relación con las primeras —alegadas violaciones constitucionales—



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Tribunal las conocerá en el acápite siguiente, mientras que las imputaciones de alegadas contradicciones de naturaleza legal entre la Resolución núm. 14-2022 y el Código de Trabajo, no serán conocidas, en razón de que es precedente constante de esta jurisdicción el hecho de que el control de la legalidad ha de ser dirimido ante las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello y no ante esta jurisdicción constitucional.

k. En este sentido, debemos reiterar que las violaciones cometidas por una resolución o acto administrativo a las leyes deben ser perseguidas ante la jurisdicción contencioso administrativa, en razón de que estaríamos frente a una ilegalidad y no ante una inconstitucionalidad, como requieren los procesos de constitucionalidad que nos ocupan. En tal sentido, los aspectos de mera legalidad o nulidad con base en contradicción con las leyes escapan al ámbito constitucional; esto así, porque el control de constitucionalidad requiere una contradicción directa de la norma con la Constitución.

l. Ciertamente, así lo ha expresado esta sede constitucional en casos análogos, como la Sentencia TC/0013/12, del diez (10) de mayo del año dos mil doce (2012), en los siguientes términos:

7.2. En este sentido cabe precisar que en la presente acción directa en inconstitucionalidad, la parte impugnante se ha limitado a hacer simples alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal. Cabe recordar que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello.

m. Igualmente, en la Sentencia TC/0201/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), este tribunal constitucional estableció lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2022-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.14. En ese sentido, si en la producción de una resolución o acto administrativo no se cumple con algunas de las normas establecidas por las leyes que rigen la forma de producción de tales actos, necesariamente estaremos hablando de actos o resoluciones ilegales y no inconstitucionales. En el caso específico que nos ocupa, en el que la alegada violación al derecho de audiencia no se erige como violación al debido proceso, tal como hemos establecido, la aducida inobservancia de la publicación de la norma antes de su emisión constituiría una violación a la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, y debe ser la jurisdicción contenciosa-administrativa la que decida sobre el recurso por ilegalidad que pudiera plantearse.

10.19. En lo que tiene que ver con la alegada violación del artículo 40.15 de la Constitución, debe ser dicho lo siguiente: en virtud de la propia Constitución, la moneda y la banca están sometidos a un régimen legal; por tanto, la nulidad de cualquier acto administrativo que desconozca dicho régimen legal, adoptando decisiones y medidas que contradigan sus disposiciones, debe ser perseguida por ante los tribunales contenciosos administrativos y no por ante el Tribunal Constitucional. En el caso ocurrente lo que se plantea es una alegada contradicción de la norma con la Ley Monetaria y Financiera y no una contradicción directa de la norma con la Constitución. En tal sentido, en concordancia con el criterio anteriormente vertido, el conocimiento de la supuesta ilegalidad no es competencia de este tribunal.¹

n. En consecuencia, este tribunal constitucional procederá a declarar inadmisibles los alegatos del accionante concernientes a la alegada violación de

¹ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Resolución núm. 14-2022 al Código de Trabajo, al tratarse de una situación sujeta al control de legalidad administrativa, cuya competencia corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa, conforme al artículo 165.2 de la Constitución, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

13. Sobre la acción de inconstitucionalidad

a. En el presente caso, la accionante solicita que la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), sea expulsada de nuestro ordenamiento jurídico, por considerar que el texto de dicha resolución viola el principio de separación de poderes establecido en los artículos 4 y 6 de la Constitución, así como el principio de legalidad y el artículo 62.7 de la Carta Magna. En los párrafos que siguen analizaremos los argumentos invocados para justificar las referidas infracciones inconstitucionales.

b. En primer lugar, este tribunal constitucional quiere indicar que responderá los alegatos de violación al principio de separación de poderes y de legalidad, así como la alegada violación al artículo 62 de la Constitución de forma conjunta por su estrecha vinculación.

c. En este sentido, resulta que la parte accionante indica —en relación a las alegadas vulneraciones— lo siguiente:

la resolución No. 14-2022 modifica varias disposiciones concernientes al trabajo doméstico contenidas en los Art. 258-265 del Código de Trabajo, como es el caso de la jornada, salario y las vacaciones;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contrario a lo que pueda creer nuestro Ministro, sus resoluciones no pueden modificar o alterar disposiciones de leyes especiales como lo son el Código de Trabajo. Estas modificaciones realizadas violan la separación de los Poderes del Estado, consagrados en los artículos 4 y 6, así como el 62 de nuestra Constitución.

Estos casos dejan claro que el Ministro de Trabajo ha incurrido en atribuirse funciones o poderes que no le corresponden, violentando la Separación de los Poderes del Estado y las condiciones de los contratos de trabajo de hoy accionante con respecto a su empleado domestico sin que lo mismo esté amparada en una disposición legal que le haya permitido al Ministro de Trabajo emitir su resolución. Lo que justifica que se declare la nulidad de la resolución 14-2022 de fecha 25 de agosto del 2022 del Ministro de Trabajo».

El Art. 421 del Código de Trabajo claramente establece que dentro de sus funciones no se encuentra dictar medidas o resoluciones que modifiquen disposiciones del Código de Trabajo, únicamente permite que sus resoluciones puedan servir para facilitar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos existentes, no confiriéndole actuaciones que le pertenecen al Poder Legislativo para crear disposiciones que modifiquen las establecidas en nuestro Código de Trabajo”.

El Ministro de Trabajo al momento de dar esta resolución se apoderó de una atribución que no le corresponde y que no le ha sido conferida ni por nuestra Carta Magna ni por ley alguna. (...) Como puede observarse, esta disposición del Código de Trabajo no le da facultad al Ministro de Trabajo para dictar una resolución que modifique una ley superior como es el caso del Código de Trabajo, solo le da facultad para establecer normas que colaboren en la aplicación de las disposiciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenidas en el Código de Trabajo, no para modificar el mismo. Se trata de una atribución que únicamente le corresponde al Poder Legislativo».

El Ministro de Trabajo quiere esconder la mala práctica ejercida a través de su resolución en que la misma trata de un tema de política pública o de oportunidad o conveniencia... ¿pero acaso esto es una excusa para poner en práctica el irrespeto a la Constitución y a los Poderes del Estado? Es por esto que el Tribunal Constitucional, como foro jurídico, debe velar de que la Constitución sea observada por absolutamente todo funcionario, no dándole la espalda a quienes pretenden establecer políticas o disposiciones que modifiquen leyes a su voluntad y antojo, sin darle su verdadero y correcto curso: el de ser conocido por el Poder correspondiente, es decir, el Poder Legislativo.

d. Sobre la referida acción de inconstitucionalidad el Ministerio de Trabajo expuso en su escrito de defensa lo siguiente:

no ha sido el Ministro de Trabajo quien ha modificado el Código de Trabajo en lo relativo al trabajo doméstico. El Ministro de Trabajo aplica las disposiciones del convenio atendiendo al principio de favorabilidad e interdependencia entre las normas ordinarias y las normas que forman parte del bloque que debe gobernar la actuación de los poderes públicos.

Que las disposiciones del Convenio núm. 189 de la OIT «son de carácter obligatorio para los Estados miembros que lo hayan ratificado y es el Ministro de Trabajo quien tiene la obligación, el mandato constitucional de aplicarlo de manera inmediata y directa tal y como establece el precitado artículo 74.3 de la Constitución de la República



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por medio de lo previsto en el Código de Tratado en vista de que se trata de "leyes" aunque son normas supranacionales que está a cargo de ser implementadas en virtud del artículo 421 del Código de Trabajo».

Que el artículo 421 del Código de Trabajo «establece que el ministro podrá dictar providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos».

- e. Como se observa, la parte accionante indica que el Ministro de Trabajo, al dictar la resolución objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, invadió competencias conferidas por la Constitución de forma expresa a otro órgano del Estado, particularmente, al Congreso de la República, por lo que, incurrió en violación al artículo 4 y 6 de nuestra Carta Magna.
- f. En este sentido, resulta que el artículo 4 de la Constitución establece —en relación con la separación de poderes— lo siguiente:

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Sobre el principio de separación de poderes y su correspondiente sistema de pesos y contrapesos, este tribunal constitucional mediante la Sentencia TC/0044/22, del once (11) de febrero de dos mil veintidós (2022) indicó lo siguiente:

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subordinado un curso de acción distinto al que prescribe” (Suprema Corte de Justicia de México. Tesis jurisprudencial P./J. 81/2004 del 31 de agosto de 2004). Estos tres conceptos son en realidad grados de uno mismo. Así, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y, por la misma razón, la dependencia excluye la subordinación.

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

11.10.7. Ahora bien, como ha señalado el Tribunal Constitucional del Perú, la separación del poder no es absoluta en tanto que los principios de colaboración y corrección funcional postulan por el desarrollo de las competencias de cada poder sin injerencias, pero complementándose para priorizar en su quehacer la supremacía jurídica de la Constitución. De ahí que nuestro homólogo peruano afirmase que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*el principio de separación de poderes no sólo resulta un parámetro del Estado destinado a distribuir atribuciones y competencias a cada poder que lo conforma, sino que, de acuerdo con su evolución, actualmente también implica la colaboración entre cada uno de ellos en búsqueda de un mejor y eficaz ejercicio de sus funciones.*²

h. Por su parte, el principio de legalidad se encuentra consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución, el cual establece: *A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.*

i. Debemos destacar que este tribunal constitucional ha indicado que:

*el principio de legalidad se ha apoyado no sólo en la concepción tradicional de la supremacía de la ley, sino, además, en el principio de la seguridad jurídica; en tal sentido, no existe seguridad jurídica si la autoridad no está subordinada a la regla de derecho, tal y como dispone el referido Art. 138.2 de la Constitución”.*³

j. Igualmente,

el principio de legalidad es uno de los principios pilares del estado constitucional de derecho, de la seguridad jurídica, del cual no están exentos los poderes públicos, y que su finalidad es que las personas tengan, de antemano, conocimiento de cómo deben conducirse, qué pueden o no hacer, cuál será la consecuencia de su acción u omisión y a qué se van a enfrentar en caso de no actuar conforme a un

² Resaltado nuestro.

³ Sentencia TC/0032/12, del quince (15) e agosto de dos mil doce (2012)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*determinado precepto legal, pues la ley, al acordar una pena, tiene como propósito evitar lesiones de derecho, por acogerse la amenaza que entraña el anunciado castigo”.*⁴

k. En este sentido, se hace necesaria la evaluación de las facultades o potestades que la Constitución pone en manos de los involucrados —en relación al tema de derecho al trabajo—, con la finalidad de determinar si el Ministro de Trabajo invadió esferas salvaguardadas u otorgadas a otro órgano del Estado. Esto así, porque son nulos los actos de autoridad usurpada, tal y como lo ha expuesto este tribunal constitucional, en los términos siguientes:

12.2.6. El Tribunal recuerda que en virtud de lo establecido en el artículo 73 constitucional, “son nulos de pleno de derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión o requisición de fuerza armada”. Sin lugar a dudas, este artículo es consecuencia del principio de separación de los poderes del Estado, que busca someter la actuación de los mismos a los principios, normas y valores de la Constitución y las leyes, garantizando así la preservación del Estado de derecho frente a cualquier tentativa de lesionarlo o desconocerlo. [Sentencia TC/0205/20, del catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)]

l. Resulta que el referido artículo 62.7 de la Constitución —que alega la parte accionante ha sido violado por la resolución impugnada— establece lo siguiente:

Artículo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del

⁴ Sentencia TC/0667/16, del catorce (14) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:

*7) **La ley dispondrá**, según lo requiera el interés general, **las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor;***⁵

m. Por su parte, según la parte accionada, su facultad de dictar este tipo de resoluciones nace del artículo 421 del Código de Trabajo, texto según el cual,

El Secretario de Estado de Trabajo usará de las prerrogativas de su autoridad, dictando las providencias que considere procedentes para la mejor aplicación de las leyes y reglamentos, y manteniendo la vigilancia necesaria para que los empleados de su dependencia cumplan las obligaciones que les corresponden.

n. A partir de lo anterior se hace necesario evaluar si la Resolución núm. 14-2022 que ocupa nuestra atención dispone aspectos que la Constitución consagra directamente a la ley —como alega el accionante— o si, por el contrario, se trata

⁵ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de simples providencias que mejoran la aplicación de la ley que regula la materia —como invoca el accionado.

o. En el estudio de la resolución impugnada, hemos podido verificar que esta regula aspectos como las jornadas de trabajo, las vacaciones, las formas de pago y de contrato, así como regulaciones especiales del trabajo de los domésticos; es decir, que no nos encontramos ante una resolución que mejore las providencias establecidas en la ley especial, sino ante verdaderas modificaciones al régimen instaurado en el título IV relativo al trabajo de los domésticos, artículos 258 hasta 265 del Código de Trabajo. En este sentido, la referida resolución invade los campos que el constituyente ha establecido con reserva de ley, atendiendo a lo establecido en el indicado artículo 62, numeral 7 de la Constitución.

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*producto de la administración, a diferencia de la ley que se legitima en la voluntad popular”.*⁶

r. En dicha Sentencia TC/0032/12 el Tribunal Constitucional también afirmó que:

7.3 Esta subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella. Por tanto, “el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta”.⁷

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

t. Cabe destacar que la violación al principio de legalidad o reserva de ley, así como a la correspondiente subordinación de los reglamentos a la ley conlleva —asimismo— una vulneración a la seguridad jurídica. Esto así, en razón

⁶ Sentencia, TC/0032/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012).

⁷ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que el contenido del reglamento va en contra del contenido legalmente instaurado. Sobre este particular, este tribunal en la Sentencia TC/0601/18 expuso lo siguiente:

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

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

12.12. Acorde con lo antes citado, se hace necesario aplicar los efectos vinculantes del tipo horizontal de los precedentes antes citado, por cuanto el mismo vincula también al Tribunal Constitucional, por lo que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

w. Hay un aspecto que este tribunal constitucional no puede dejar de responder y es que el ministro de Trabajo alega que la facultad para dictar la resolución objeto de inconstitucionalidad proviene del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En efecto, dicho ministro invoca lo siguiente:

Que las disposiciones del Convenio núm. 189 de la OIT



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

son de carácter obligatorio para los Estados miembros que lo hayan ratificado y es el Ministro de Trabajo quien tiene la obligación, el mandato constitucional de aplicarlo de manera inmediata y directa tal y como establece el precitado artículo 74.3 de la Constitución de la República por medio de lo previsto en el Código de Tratado en vista de que se trata de "leyes" aunque son normas supranacionales que está a cargo de ser implementadas en virtud del artículo 421 del Código de Trabajo».

Que la aplicación del Convenio 189 por parte del Ministerio de Trabajo, como órgano del Estado y representante del Poder Ejecutivo en materia de trabajo es un mandato constitucional y su no implementación implicaría una violación no solo a la propia ley, por igual a la propia Constitución.

x. Al respecto, la parte accionante indica lo siguiente:

El Ministro de Trabajo quiere esconder la mala práctica ejercida a través de su resolución en que la misma trata de un tema de política pública o de oportunidad o conveniencia... ¿pero acaso esto es una excusa para poner en práctica el irrespeto a la Constitución y a los Poderes del Estado? Es por esto que el Tribunal Constitucional, como foro jurídico, debe velar de que la Constitución sea observada por absolutamente todo funcionario, no dándole la espalda a quienes pretenden establecer políticas o disposiciones que modifiquen leyes a su voluntad y antojo, sin darle su verdadero y correcto curso: el de ser conocido por el Poder correspondiente, es decir, el Poder Legislativo.

Estos convenios anteriormente indicados no le dan facultad al Ministro para cambiar la edad establecida en el Código de Trabajo para trabajos declarados como peligrosos (en nuestro país, para personas mayores



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 16 años). Estos convenios de la OIT tampoco establecen o sugieren una jornada de 8 horas diarias y 44 horas semanales para trabajos considerados como peligrosos o insalubres. Lo que sí hacen estos convenios, en especial el 189 de la OIT sobre trabajos domésticos, es establecer, como bien lo hace en su Art. 19, que el convenio no puede afectar o modificar aquellas disposiciones que sean más favorables para los trabajadores domésticos establecidas en otros convenios de trabajo ratificados, de lo que se sobreentiende que lo mismo aplica cuando la legislación nacional es más favorable. Debe observarse por igual que el Principio VIII del Código de Trabajo también es garante de que se aplique la norma más favorable para el trabajador en caso de concurrencia de varias normas legales o convencionales.

y. Lo primero que queremos indicar es que el referido Convenio 189 se encuentra incorporado al derecho interno, en razón de que agotó los trámites pertinentes para su incorporación, para lo cual fue dictada la Resolución núm. 104-13, emitida por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo el treinta (30) de julio de dos mil trece (2013), que ratifica el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, dos mil once (2011). Dicho convenio fue registrado ante la OIT dos años después en el dos mil quince (2015), y su entrada en vigor ocurrió el quince (15) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

z. Este tribunal constitucional ha observado —en el estudio del acuerdo citado— que este se circunscribe a realizar una serie de recomendaciones que deben ser formalizadas por el Estado a través de los mecanismos que regula el derecho interno. En efecto, en gran parte de su articulado dicho acuerdo utiliza las frases siguientes: *deberán adoptar las medidas, de conformidad con la legislación*”, *“en la legislación nacional se deberá disponer, en conformidad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con la legislación y la práctica nacionales, deberá hacer consultas, incluso el artículo 18 de dicho Convenio 189 establece lo siguiente:

*Todo Miembro, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, **deberá poner en práctica las disposiciones del presente Convenio por medio de la legislación y de convenios colectivos o de otras medidas adicionales acordes con la práctica nacional, extendiendo o adaptando medidas existentes a fin de aplicarlas también a los trabajadores domésticos o elaborando medidas específicas para este sector, según proceda.***⁸

aa. Lo anterior quiere decir que dicho acuerdo o tratado no puede autoejecutarse o aplicarse directamente —como si lo han hecho otros al disponer normas directas y autoejecutables⁹—, sino que requiere de acción por parte del Estado miembro. Sin embargo, esto no implica que el ministro de Trabajo puede apropiarse de dicha necesidad de acción por parte del Estado —máxime ante la necesidad de modificación de la ley especial que rige la materia—. Esto así, porque la Constitución y las leyes indican los mecanismos y formas en que han de realizarse dichas modificaciones o incorporación normativa requerida por el acuerdo.

bb. Lo que queremos indicar es que la adopción de las medidas que indica el acuerdo no puede ser realizada por cualquier entidad gubernamental o del Estado, sino que debe seguir los parámetros legales, pero —sobre todo— constitucionales. Esto implica que no guarda razón el ministro de Trabajo cuando indica que el acuerdo le otorga facultades para dictar una resolución que

⁸ Negritas nuestras.

⁹ Tenemos el caso del Convenio núm. 183 sobre la Protección a la Maternidad, adoptada por la Organización de Trabajo (OIT) en Ginebra en el año dos mil (2000), la cual fue aprobada por el Congreso Nacional de la República Dominicana mediante la Resolución núm. 211-14, acuerdo que en su artículo 4 indica que toda mujer tendrá derecho a una licencia de maternidad de al menos catorce (14) semanas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

—como ya explicamos anteriormente— no solo modifica aspectos de la ley de trabajo, sino que están expresamente reservadas al legislador y que, en consecuencia, implican una violación al principio de separación de poderes, al de legalidad o reserva de ley y al de seguridad jurídica consagrados en la Constitución.

cc. Cabe destacar que el *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* establece en su artículo 30, página 21, lo siguiente:

Incorporación al derecho interno

30. En virtud de las disposiciones constitucionales de ciertos países, los convenios ratificados adquieren fuerza de ley nacional. Incluso en tales casos, es necesario tomar medidas adicionales:

a) para eliminar cualquier contradicción entre las disposiciones del convenio y la legislación y la práctica nacionales preexistentes;

b) para dar efecto a las disposiciones del convenio que no son de cumplimiento automático (por ejemplo, las que requieren que ciertos asuntos vengan regidos por la legislación nacional o decididos por las autoridades competentes, o que exigen la adopción de medidas administrativas especiales);

c) para imponer sanciones en los casos apropiados;

d) para tener la seguridad de que a todas las autoridades y personas interesadas (empleadores, trabajadores, servicios de inspección del trabajo, tribunales, autoridades administrativas, etc.) les consta la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incorporación del convenio al derecho interno y, en caso necesario, para dar orientaciones

dd. Como se observa, el manual de procedimientos citado señala que las disposiciones que no son de cumplimiento automático requieren de una adaptación de la legislación interna, la cual —repetimos— no puede hacerse si no es de manera conforme al principio de legalidad que indica la Constitución, en este caso, la facultad de adaptación corresponde al Congreso Nacional.

ee. Sobre este particular, este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0563/15, del cuatro (4) de diciembre de dos mil quince (2015) estableció, en relación con el convenio que nos ocupa, lo siguiente:

*10.8.3. Cabe destacar que el Convenio 189 fue ratificado por nuestro país el 15 mayo de 2015 y su entrada en vigor está prevista para el 15 mayo del próximo año 2016, por lo que es a partir de esa fecha que tendrá eficacia en el ordenamiento jurídico dominicano, **en conjunción con las normas laborales nacionales que serán readecuadas en la medida que sus disposiciones lo requieran.**¹⁰*

ff. Finalmente, el Tribunal Constitucional reconoce que el acuerdo 189 de la OIT ha sido incorporado al derecho interno y, con ello, el Estado ha asumido las recomendaciones que hace dicho acuerdo en relación con la mejora al trabajo que ejercen las trabajadoras y trabajadores domésticos. En este sentido, dicho acuerdo reconoce, en virtud de la contribución que realizan dichos trabajadores a la economía mundial, un aumento de las posibilidades de empleo remunerados para aquellos trabajadores con responsabilidades familiares.

¹⁰ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gg. Igualmente, el referido acuerdo reconoce que dicho trabajo doméstico sigue siendo infravalorado y que es realizado principalmente por mujeres, pues ante tal vulnerabilidad y discriminación con respecto a las condiciones de empleo ha asumido una serie de recomendaciones a los Estados miembros, dentro de los cuales nos encontramos nosotros.¹¹ Dichas recomendaciones incluyen, entre otras, las siguientes:

1. Adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones de empleo equitativas.
2. Asegurar que los trabajadores domésticos sean informados sobre las condiciones específicas del trabajo.
3. Adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores en general y los domésticos en relación a aspectos como la jornada de trabajo, las compensaciones, los descansos, así como las vacaciones, entre otras.
4. Asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, así como la determinación de las características específicas de dicho trabajo, con la finalidad de garantizar la salud y seguridad de dichos trabajadores.

hh. En este sentido, las recomendaciones que hemos asumido mediante la aceptación e incorporación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) deben ser concretizadas —como dijimos anteriormente—

¹¹ El referido Acuerdo 189 se encuentra incorporado al derecho interno, en razón de que agotó los trámites pertinentes para su incorporación, para lo cual fue dictada la Resolución núm. 104-13, emitida por el Congreso Nacional y promulgada por el Poder Ejecutivo el treinta (30) de julio de dos mil trece (2013), que ratifica el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011. Dicho Convenio fue registrado por ante la OIT dos años después en el 2015 y su entrada en vigor ocurrió el quince (15) de mayo de dos mil dieciséis (2016).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atendiendo a la normativa constitucional y legal.

En virtud de las motivaciones anteriores, procede acoger la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa y declarar no conforme con la Constitución la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. No figura la firma del magistrado Miguel Valera Montero, por motivos de inhibición voluntaria. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal, contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: ACOGER, la acción de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR**, no conforme con la Constitución la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), por los motivos expuestos.

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

CUARTO: ORDENAR, la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Luis Vilchez Bournigal; así como al Ministerio de Trabajo, al Congreso Nacional y a la Procuraduría General de la República.

QUINTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30¹² de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), (en lo adelante, Ley 137-11) y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado, mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues, aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El dieciséis (16) de diciembre del año dos mil veintidós (2022), el señor Luis Vilchez Bournigal interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo de la República Dominicana en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), por presunta violación a los artículos 4, 6, 26.1, 26.2 y 69.7 de la Constitución dominicana.

¹² Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

Expediente núm. TC-01-2022-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

3. Si bien me identifico con el razonamiento mayoritario del presente fallo en tanto ha decretado la inconstitucionalidad de la aludida Resolución núm. 14-2022, cuyas disposiciones violan los principios de separación de poderes, legalidad y seguridad jurídico, a mi juicio, con independencia de que la norma no haya sido dictada por el Congreso Nacional, el Tribunal debió dictar una sentencia interpretativa-exhortativa para que en uso de sus facultades constitucionales adecúe y reforme el Código de Trabajo de la República Dominicana en los aspecto concernidos, en un plazo razonable a partir del cual se materialicen los efectos de la decisión adoptada, tal como se expone a continuación.

II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA, PROCEDÍA DICTAR UNA SENTENCIA EXHORTATIVA OTORGÁNDOLE UN PLAZO RAZONABLE AL PODER LEGISLATIVO PARA MODIFICAR LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO LABORAL RELATIVAS AL TRABAJO DOMÉSTICO, ASÍ COMO MODULAR LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN EN EL TIEMPO PARA QUE LOS ACTOS ORIGINADOS POR LA CITADA RESOLUCIÓN NO QUEDEN EN UN LIMBO JURÍDICO E INVALIDEZ TOTAL.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

***“PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).*

***SEGUNDO: ACOGER** la acción de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo en fecha veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022), por los motivos expuestos.*

***TERCERO: DECLARAR** el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Luis Vilchez Bournigal; así como al Ministerio de Trabajo, al Congreso Nacional y a la Procuraduría General de la República.

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

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

8. Cuando la norma atacada es declarada conforme a la Constitución, continúa regulando los aspectos para los cuales fue creada, si por el contrario, su contenido viola el mandato constitucional, es expulsada del ordenamiento produciendo cosa juzgada de conformidad con lo estipulado en los artículos 185 de la Constitución y 45¹³ de la Ley 137-11.

9. Tomando en consideración los efectos que derivan de la presente decisión, no comparto en su integralidad el alcance de la solución adoptada, ya que la jurisprudencia¹⁴ de este Colegiado y otras cortes constitucionales¹⁵ han demostrado la importancia de dictar –en supuestos como este –una sentencia interpretativa-exhortativa al Congreso Nacional para que legisle sobre la

¹³ Artículo 45. Acogimiento de la Acción. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuyente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia.

¹⁴ Ver, entre otras, las sentencias TC/0489/15, TC/0110/13 y TC/0447/21.

¹⁵ Ver sentencias del Tribunal Constitucional español. STC 195/1998, STC 208/1999 y STC 13/2015.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia objeto de anulación y al mismo tiempo reflexione sobre las consecuencias jurídicas de la decisión y la necesidad de modular sus efectos, cuando las circunstancias del caso así lo ameriten.

10. Desde hace muchos años los tribunales constitucionales vienen recurriendo a otros tipos de sentencias cuando analizan el cuestionamiento de constitucionalidad de las normas, que en cierta medida se diferencian de las tradicionales decisiones estimativas o de desestimación de la acción, es decir, que se limiten a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, con el correspondiente efecto de derogación o vigencia de la misma¹⁶. Se trata de las llamadas sentencias interpretativas las que, de acuerdo a la doctrina, pueden ser definidas como aquellas que:

“son el resultado del examen minucioso de todas las posibles normas que pueden desprenderse del precepto discutido, para determinar cuáles son legítimas desde una perspectiva constitucional y cuáles dejan de serlo. Basta que una sola de sus interpretaciones respete la primacía de la Constitución para que el precepto jurídico no sea inconstitucional”¹⁷.

11. La doctrina sostiene, que en materia de control de constitucionalidad de normas, la sentencia que podría denominarse “clásica” es la que acepta la postulación que impugna la constitucionalidad de un precepto (sentencia estimatoria) o la que rechaza el acuse de inconstitucionalidad (sentencia

¹⁶ EGUIRUREN PRAELI, FRANCISCO JOSÉ. *Las sentencias interpretativas o “manipulativas” y su utilización por el Tribunal Constitucional Peruano*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 322. Apunta el autor que “a partir de la interpretación buscan encontrar formas de adecuación de las normas a la Constitución o de otorgarles un sentido normativo y de aplicación que las haga compatible con ésta, a fin de evitar la declaración de inconstitucionalidad, que implicaría su derogación. Cuando aquí se habla de interpretación estamos aludiendo al proceso de análisis y razonamiento jurídico destinado a esclarecer y determinar el contenido de un precepto o disposición constitucional, así como la compatibilidad con éste de una norma legislativa concreta. La interpretación viene así a “agregar” o “concretizar” un contenido normativo que no fluye explícita o expresamente del texto literal de una disposición constitucional, completando este contenido por la acción del intérprete”.

¹⁷ GUTIERREZ ZARZA, MARÍA DE LOS ÁNGELES. *Las sentencias interpretativas y aditivas del Tribunal Constitucional español*. Revista de Derecho Procesal. núm. 3, 1995, pp. 1.032 y 1.033.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desestimatoria). El efecto de tal veredicto podrá tener resultados, según el sistema del caso, inter partes o erga omnes, en cuanto los sujetos afectados por el pronunciamiento jurisdiccional; y si acepta la proclamación de inconstitucionalidad, consecuencias *ex tunc o ex nunc* (retroactivas o no retroactivas), en razón de su proyección en el tiempo¹⁸.

12. Entre la modalidad de sentencias interpretativas podemos citar las sentencias exhortativas, también denominadas “apelativas” o de “aviso”¹⁹, de acuerdo con la doctrina constitucional, constituyen alternativas en casos de normas inconstitucionales encomendando al legislador la sanción de un nuevo texto acorde con la Constitución, fijando o no un plazo preciso para llevar a cabo esa labor²⁰.

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

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

El tema es necesariamente polémico. A favor de las sentencias exhortativas se ha dicho que no invaden la libertad de configuración normativa del legislador, porque solamente contienen indicaciones, sugerencias, recomendaciones o propuestas para él. Sin embargo, algunas de estas sentencias incluyen directrices mucho más

¹⁸SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. *Las sentencias constitucionales exhortativas*. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, volumen 4, núm. 2, 2006, pp. 189-192.

¹⁹RIVERA SANTIVÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO. *Jurisdicción constitucional...*, ob. cit., p. 98.

²⁰SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Citada, p. 193.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

terminantes y contundentes –incluso con plazos para ser cumplidas – que de hecho condicionan las competencias del Parlamento²¹.

15. Asimismo, las sentencias exhortativas han asumido diferentes contornos²²:

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

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

c) Sentencia exhortativa por constitucionalidad precaria. Aquí la jurisdicción constitucional estima que una norma es “todavía” constitucional, pero que puede pronto dejar de serlo; o que no resulta del todo satisfactoriamente constitucional, por lo que insta al legislador a que produzca una nueva regulación plenamente

²¹ SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Citada, p. 194.

²² SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO. Ob. Citada, pp. 194-195.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional, para lo cual puede darle también pautas de contenido. Se trata-ría de situaciones que denominamos de constitucionalidad endeble o precaria.

16. Para Mesía Ramírez²³, las sentencias exhortativas son aquellas en que:

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

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

“Artículo 47.- Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el

²³ MESÍA RAMÍREZ, CARLOS. *Exegesis del Código Procesal Constitucional de Perú*. Cuarta edición, Gaceta Judicial, 2013, pp. 183-184.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.

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

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

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

19. En concordancia con esto, la modulación de los efectos de las sentencias dictadas en esta materia es una técnica desarrollada por los tribunales constitucionales, para atenuar los efectos de sus decisiones en el ámbito jurídico al que van destinadas. De ahí que armonizar su aplicación es una necesidad imperiosa llamada a garantizar derechos fundamentales como los que se protegen con la presente decisión que declara la no conformidad con la Constitución.

20. Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma, además de exhortativas, pueden ser de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal, por considerarse según las peculiaridades del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso, si el efecto de la inconstitucionalidad fuera inmediato, generaría una situación muy compleja que podría generar un caos por la carencia de normativa.

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

22. En cambio, la sentencia de efectos diferidos es aquella en que la norma denunciada es sancionada por ser contraria a la Constitución, pero se mantiene vigente por determinado tiempo, en algunos casos para que el legislador pueda reformular la ley cuestionada o bien para dictar una nueva adecuada a la Constitución; evitando así el vacío normativo cuando se produce la expulsión pura y simplemente del ordenamiento jurídico²⁴.

23. En relación a este tema, señala Rivera Santiváñez²⁵ que frente a esa realidad en las sentencias constitucionales no es posible adoptar una modalidad unívoca en cuanto a su contenido ni en cuanto a sus efectos; al contrario, deben y tienen que adoptarse distintas modalidades, ya sea desde el punto de vista del contenido de la decisión, ya desde el punto de vista de sus efectos temporales, es decir, desde el dimensionamiento de los efectos en el tiempo, o desde el punto de vista de los efectos en cuanto a las personas.

²⁴ MARTÍNEZ CABALLERO, ALEJANDRO, citando a Kelsen, señala que todo juez debe medir las consecuencias de expulsar una norma del ordenamiento, siendo lo sensato dar cierto tiempo para que el cuerpo legislativo la reemplace o subsane los vicios de los que adolece, se trata pues de modular los efectos de las sentencias constitucionales en el tiempo.

²⁵ RIVERA SANTIVÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO. Revista de Estudios Constitucionales titulado: Los efectos de las sentencias constitucionales en el derecho interno.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. Por su parte, Alcalá Nogueira²⁶ sostiene que en los efectos *ex tunc* o *ex nunc* de los fallos de los tribunales constitucionales no hay una sola posición, pues los ordenamientos jurídicos se mueven entre aquellos que prefieren darle mayor fuerza a la supremacía constitucional y los que optan por darle mayor fuerza a la seguridad jurídica; otra parte de ellos trata de buscar un cierto equilibrio entre ambos principios.

25. Las diversas posiciones que se plantean desde el ámbito de la doctrina están en consonancia con la previsión que en ese sentido consagra la citada Ley 137-11, que en el citado artículo 47²⁷ “faculta al Tribunal Constitucional a dictar sentencias interpretativas que van más allá de la dualidad tradicional (de desestimación o rechazo de la demanda en inconstitucionalidad²⁸) y en su artículo 48, a “reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso”.

26. En el caso concreto, el Tribunal debió dictar una sentencia exhortativa que le otorgara un plazo razonable al Congreso Nacional para que modifique y adecue las disposiciones del Código Laboral relativas al trabajo doméstico, y para que previera, en dicho plazo de entrada en vigencia de la inconstitucionalidad decretada, que los efectos de la contratación de trabajadoras y trabajadores domésticos al amparo de la citada resolución no queden en un limbo jurídico o de invalidez total debido a la anulación con

²⁶ ALCALÁ NOGUEIRA, HUMBERTO. Comentarios realizados en un trabajo titulado “La sentencia constitucional en Chile: aspectos fundamentales sobre su fuerza vinculante”.

²⁷ Artículo 47. *Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. Párrafo I. Del mismo modo dictará, cuando lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto. Párrafo II. Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado. Párrafo III. Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.* (subrayado nuestro).

²⁸ Ver Sentencia TC/0110/13, de 4 de julio de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos inmediatos, pues si bien, hasta la fecha el número de contratos de trabajo doméstico registrados en el Ministerio de Trabajo es limitado, la decisión permea e irradia su eficacia.

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

ff) “Finalmente, el Tribunal Constitucional reconoce que el acuerdo 189 de la OIT ha sido incorporado al derecho interno y, con ello, el Estado ha asumido las recomendaciones que hace dicho acuerdo en relación a la mejora al trabajo que ejercen las trabajadoras y trabajadores domésticos. En este sentido, dicho acuerdo reconoce, en virtud de la contribución que realizan dichos trabajadores a la economía mundial, un aumento de las posibilidades de empleo remunerados para aquellos trabajadores con responsabilidades familiares.

gg) Igualmente, el referido acuerdo reconoce que dicho trabajo doméstico sigue siendo infravalorado y que el mismo es realizado principalmente por mujeres, pues ante tal vulnerabilidad y discriminación con respecto a las condiciones de empleo ha asumido una serie de recomendaciones a los estados miembros, dentro de los cuales nos encontramos nosotros. (...)

hh) En este sentido, las recomendaciones que hemos asumido mediante la aceptación e incorporación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) deben ser concretizadas —como dijimos anteriormente— atendiendo a la normativa constitucional y legal. En este sentido, el Estado tiene la obligación de legislar y velar por la aplicación de los derechos que han sido consignados en el referido Convenio 189 de la OIT.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Dado que este Tribunal reconoció la obligación de legislar y velar por la aplicación de los derechos consignados en beneficio de los trabajadores y trabajadoras domésticos, somos de opinión que procedía aplazar o diferir, por un tiempo prudente –no menor de una año– la aplicación de la decisión a fin de que el Congreso Nacional dictara una norma que modifique y adecúe, como hemos dicho, el Código de Trabajo, adoptando en beneficios de dichos trabajadores las recomendaciones del citado Convenido 189; asimismo, mantener en el tiempo los efectos de los actos originados al amparo de la Resolución 14-2022, hasta que el Congreso Nacional produzca las modificaciones exhortadas, o bien hasta que haya transcurrido el tiempo diferido.

29. En este sentido, este tribunal mediante la Sentencia TC/0189/15²⁹ del quince (15) de julio de dos mil quince (2015) indicó que:

“9.11. La sentencia exhortativa es una modalidad de sentencia interpretativa, la cual puede ser dictada por este tribunal, en virtud de lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11; texto según el cual: El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. En la especie, la pertinencia de la sentencia exhortativa es incuestionable, ya que en el artículo 128, numeral 1, literal (j) de la Constitución se establece que los indultos deben concederse “(...) de conformidad con la ley (...)”. De manera que

²⁹ Sentencia que decidió la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Hermes Guerrero Báez y Reemberto Pichardo Juan contra el Decreto núm. 847-08, emitido por el presidente de la República el veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008).

Expediente núm. TC-01-2022-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido al legislador de manera expresa.”

30. Esta misma solución fue asumida por el Tribunal en la citada Sentencia TC/0110/13³⁰, párrafos 10.12, 10.14 y 10.15, en los que se estableció:

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

(...) 10.14. Al mismo tiempo, la sentencia a intervenir también será exhortativa, que suele emplearse cuando se somete a la decisión por el Tribunal Constitucional el conocimiento del control de constitucionalidad de una norma, no la declarará inconstitucional sino que –reconociendo lo anómalo de la situación– exhorta sea al legislador, sea al ejecutivo para que regule el tema mediante los mecanismos que el ordenamiento jurídico le concede, sea la ley stricto sensu o alguna norma inferior cuando se refiere al Poder Ejecutivo (decretos, reglamentos).

10.15. En ese sentido, se adoptarán los recaudos para que después del

³⁰ Sentencia que decide la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Alguaciles contra la Resolución núm. 14379-05, de once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005), emitida por la Procuraduría General de la República y la Circular de fecha cuatro (4) de abril de dos mil doce (2012), emitida por la Suprema Corte de Justicia.

Expediente núm. TC-01-2022-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

31. Asimismo, en la Sentencia TC/0274/13³¹ del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013), se estableció:

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

g) En esa misma dirección, se ha apuntado lo siguiente: la finalidad de retrasar la entrada en vigor de los fallos de inconstitucionalidad por parte de los Tribunales Constitucionales es evitar que la inconstitucionalidad declarada provoque un vacío normativo que puede resultar más problemático o lesivo que la inconstitucionalidad misma;

³¹ Sentencia que falló la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Manuel Ramón Tapia López, contra la Ley núm. 91, de fecha tres (3) de febrero de mil novecientos ochenta y tres (1983), que crea el Colegio de Abogados de la República.

Expediente núm. TC-01-2022-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) o se creen situaciones no sólo conflictivas sino insostenibles que pueden resultar más perjudiciales que las que ocasionaría mantener el régimen jurídico declarado inconstitucional por un tiempo más. [Auto 311/01, Corte constitucional de Colombia del veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001)]

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

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

(...) k) En igual sentido, al ponderar la probable falta de legislación, el Tribunal entiende que la gravedad del vicio no tiene incidencia directa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en los efectos de la ley y resulta menos gravoso para la protección de los derechos y deberes de la clase jurídica nacional postergar los efectos de la decisión sobre la inconstitucionalidad de la norma y exhortar al Congreso Nacional para que dicte una ley acorde con el procedimiento contenido en la Constitución.”

32. En este mismo sentido, en la Sentencia TC/0447/21³², de veintiséis (26) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), determinó:

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

11.32 (...) este Tribunal se inclina por una sentencia de tipo exhortativa y de efectos diferidos en el tiempo, pues aun considerando inconstitucional el precepto de la norma atacada, decide otorgar un plazo suficiente al Congreso Nacional para que legisle en la dirección, de excluir a los legisladores del citado Consejo provincial, modificando el párrafo II, del artículo 2, de la referida Ley núm. 511-05, que declara a la provincia de El Seibo como provincia ecoturística.

33. En los precedentes citados, resulta pertinente destacar, que con independencia del Poder, órgano o entidad estatal que haya dictado norma atacada de inconstitucionalidad (Sentencia TC/0189/15, decreto del Presidente

³² Sentencia en que decidió la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Seccional del Colegio de Abogados de la provincia El Seibo, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH-RD), filial Seibo, y los señores Colón Cotes Candelaria, Juan Ramón Sierra Nolasco, Ramona Báez Girón, Kenia Rosa Mercedes Mejía y Juan Alberto Báez Mercedes, contra el párrafo II del artículo 2 de la Ley núm. 511-05, que declara la provincia de El Seibo como provincia Ecoturística.

Expediente núm. TC-01-2022-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Vilchez Bournigal contra la Resolución núm. 14-2022, sobre adopción y armonización de medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emitida por el Ministerio de Trabajo el veinticinco (25) de agosto del año dos mil veintidós (2022).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la República; Sentencia TC/0110/13, resolución de la Procuraduría General de la República; y, Sentencias TC/0274/13 y TC/0447/21, leyes dictada por el Congreso Nacional), esta Corporación constitucional se ha decantado por aplicar los artículos 47, Párrafo III y 48 de la referida Ley 137-11, por lo que en el caso ocurrente, donde el objeto de la inconstitucionalidad alcanza un grupo de trabajadoras y trabajadores en estado de vulnerabilidad, era necesario el recaudo de estos institutos procesales para la preservación del contenido de la norma por un período razonable de un año, máxime si en igual período, se celebrarán las elecciones congresuales y presidenciales.

34. Finalmente, partiendo de lo establecido en los referidos autoprecedentes, y tratándose de una sentencia dictada en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad contra una resolución que procura adoptar y armonizar medidas atinentes al mejoramiento del cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es oportuno volver sobre la importancia de dictar sentencias exhortativas en las que también se module sus efectos constitucionales, toda vez que en el caso concreto, la solución adoptada por el Tribunal Constitucional impactará de forma inmediata en las condiciones previstas por la citada Resolución 14-2022, para la regulación de aspectos como las jornadas de trabajo, las vacaciones, las formas de pago y el contrato, así como regulaciones especiales del trabajo doméstico.

III. CONCLUSIÓN

En la cuestión planteada era de rigor que el Tribunal Constitucional dictara una sentencia exhortativa que a la vez modulara los efectos en el tiempo de la sentencia que anula la citada Resolución núm. 14-2022, estableciendo un plazo razonable para que en el ejercicio de la función legislativa que son propias del Congreso Nacional, subsanara el régimen laboral del trabajo doméstico establecido en el Código de Trabajo, así como para que los actos originados por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esta no queden en un limbo jurídico o de invalidez total, sobre todo, aquellos que mejoraron las condiciones de las trabajadoras y trabajadores domésticos.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria