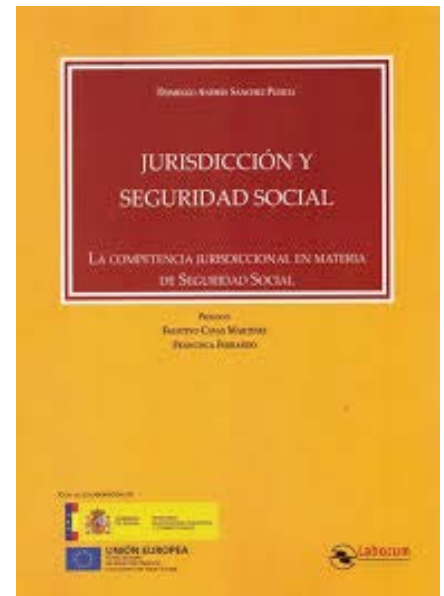


LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS EN EL NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

CARLOS R. HERNÁNDEZ



Contenido Sumario: INTRODUCCIÓN. I.- LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. A.- **Los Fundamentos de lo Contencioso-Administrativo de la Seguridad Social.** 1) *Los Fundamentos Fácticos de la Reglamentación Contencioso-Administrativa.* 2) *Los Fundamentos Jurídicos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.* B.- **La competencia y el procedimiento contencioso-administrativo de la Seguridad Social.** 1) *La Competencia de Atribución en lo Contencioso-Administrativo de la Seguridad Social.* 2) *El Procedimiento Contencioso-Administrativo de la Seguridad Social.* II.- LO CONTENCIOSO-JUDICIAL EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. A.- **La Interpretación de las leyes procesales ante el silencio o insuficiencia de la Ley.** B.- **La Competencia *ratione materiae* de lo Contencioso-Judicial de la Seguridad Social.** 1) *La Competencia de los Tribunales de Trabajo.* 2) *La Competencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de 1º Instancia.* 3) *La Competencia de las jurisdicciones penales*

Copyright © Carlos Rafael Hernández Contreras¹

Título de la obra:

“Los Distintos Procedimientos Contenciosos en el Nuevo Sistema de Seguridad Social”

Autores de la obra:

Carlos Rafael Hernández Contreras.

ISBN: 978-9945-09-515-9

Primera edición: Conferencia impartida en Seminario Taller sobre Formalidades y Procedimientos para el Profesional del Derecho en el SDSS, auspiciado por el Colegio de Abogados de la República Dominicana –Seccional Santiago– y la Secretaría de Estado de Trabajo. Santiago, República Dominicana. Marzo 2006.

Segunda edición: Santo Domingo, septiembre 2020

Esta publicación goza de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2, anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor del 6 de septiembre de 1952, revisada en 1971. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Toda otra reproducción queda prohibida sin permiso del autor.

Al publicarse esta obra se ha cumplido con los depósitos legales en la Biblioteca Nacional Pedro Henríquez Ureña y en la Oficina Nacional de Derecho de Autor (ONDA), ambos de la República Dominicana; en cumplimiento de la Ley 65-00 y su reglamento de aplicación, 362-01, sobre Derecho de Autor.

Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, publicación electrónica y distribución, ha sido hecha en HERNÁNDEZ CONTRERAS & HERRERA. ABOGADOS, SRL, c/José Brea Peña No. 7, Evaristo Morales, Santo Domingo 10147, D.N., República Dominicana. Tels. 809-565-0072 y 809-565-8077; email: info@hernandezcontreras.com; website: www.hernandezcontreras.com.

¹ **Carlos R. Hernández** es abogado dominicano, escritor y docente; egresado de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, UNPHU (1990), Magister en Derecho de los Estados Unidos (*Master of Laws, LL.M. in U.S. Law*) de la *Washington University in St. Louis School of Law's* (2016) y Doctor en Derecho (*Docteur en Droit*) de la *Université Paris 1 – Pantheon-Sorbonne* (2013). Profesor titular y catedrático en varias universidades nacionales y extranjeras, durante distintas épocas; autor de numerosas obras, mayormente sobre Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social y articulista en la sección semanal “Consultorio Laboral”, del periódico Hoy, Santo Domingo, R. D. Es Árbitro para el Capítulo Laboral del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, DR-CAFTA (desde 2008) y es además, miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (desde 2018).

INTRODUCCIÓN

La nueva ley de Seguridad Social ha instituido todo un sistema moderno de cobertura de la población dominicana contra los distintos *riesgos sociales* que pudieran afectarle durante su vida productiva (vejez, discapacidad, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); ha establecido una serie de obligaciones entre los particulares y las instituciones de ese sistema que actúan a nombre del Estado, y a la vez ha creado deberes y prerrogativas entre las entidades prestadoras de servicios (privadas, públicas y mixtas) y los afiliados al sistema. El legislador ha creado pues, las reglas jurídicas *sustantivas* o *materiales* de la Seguridad Social olvidando así las normas *adjetivas* o *formales* que permitan el reconocimiento de aquellas obligaciones, deberes y prerrogativas. En otras palabras, al legislador de la Ley 87-01 se le olvidó el *Derecho Procesal*;² se le escaparon las normas de *procedimiento* para la solución de conflictos y para la imposición de sanciones penales.

Ante ese vacío, y frente a la presencia de los primeros conflictos

en el sistema entre entidades rectoras versus entidades prestadoras de servicios y versus particulares, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) aprobó el *“Reglamento que establece Normas y Procedimientos para las Apelaciones por ante el CNSS”* (Res. 124-02 del 16 Feb. 2005 y Res. 125-02 del 1° Mar. 2005). Dicho reglamento es un paso positivo: precisa las competencias de atribución de las distintas instituciones rectoras (Arts. 3 al 8), las cuales se encuentran dispersas a todo lo largo del articulado de la ley; define conceptos y plazos (Arts. 9 al 16) y otorga al procedimiento sus primeras características (Arts. 17, 18 y 28); pero, lo más innovador del reglamento lo constituye el procedimiento preliminar para conocer de las impugnaciones ante el CNSS (Art. 20 y Sgtes.).

No obstante, dicho reglamento se limita a trazar el procedimiento de lo contencioso-administrativo de la Seguridad Social. No trata ni la competencia de atribución ni las normas de procedimiento *stricto sensu* que correspondería a las acciones dirigidas a las jurisdicciones judiciales. Corresponde pues, examinar, por un lado, el proceso contencioso-administrativo en el nuevo sistema de Seguridad Social, que comprendería todo tipo de *normas procesales*³ (I), y

judicial, normas de competencia y normas de procedimiento. Las primeras determinan las autoridades y organismos encargados de administrar justicia en nombre del Estado, sus condiciones de aptitud, sus obligaciones y las sanciones disciplinarias a que están sujetos; las segundas establecen la capacidad de las autoridades y organismos que actúan a nombre del Estado para investigar, perseguir, instruir y juzgar todo lo concerniente a la violación de disposiciones legales sancionadas penalmente, y para adoptar o prescribir medidas

² El cuerpo jurídico formado por las reglas formales se denomina *Derecho Procesal*, y dado que la facultad de asegurar su aplicación corresponde al poder público, se define como el conjunto de normas que regulan la *función jurisdiccional* del Estado.

³ Las normas procesales o de forma son de tres tipos, según la finalidad de cada una en relación con el objeto más amplio al cual están destinadas, a saber, normas de *organización*

por otro lado, lo contencioso-judicial de la Seguridad Social, que abarcaría tan sólo las normas procesales *de competencia*, muy especialmente la competencia *ratione materiae*.⁴ (II)

I.- LO CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO EN EL
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

**A.- Los Fundamentos de lo
Contencioso-Administrativo de la
Seguridad Social**

El proceso contencioso-administrativo de la nueva Seguridad Social dominicana se sustenta, por un lado, en una norma establecida desde la *Era de Trujillo*, la ley No. 1494 de 1947 que instituye el Tribunal Superior Administrativo y su procedimiento, y de otra parte, en una norma de reciente creación, el "*Reglamento que establece Normas y Procedimientos para las Apelaciones por ante el CNSS*", aprobado mediante las resoluciones No. 124-02 del 16 de febrero del 2005 y No. 125-02 del 1° de marzo del 2005 del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

Se ha objetado la creación de todo un procedimiento contencioso-administrativo a través de un reglamento evacuado por un organismo descentralizado perteneciente al Poder Ejecutivo (el CNSS) y no mediante una ley aprobada por el Congreso Nacional, tal y como se ha hecho en los códigos de otras ramas del derecho (Código Procesal Civil y Código Procesal Penal, y Código Tributario y Código de trabajo que poseen secciones completas destinadas a los "procedimientos"). Se ha criticado también la concesión de competencia para solución de conflictos e imposición de multas a instituciones del orden administrativo y no a los tribunales del orden judicial

Tomando en consideración esas objeciones y críticas, observaremos a continuación las razones de hecho que justifican el establecimiento de un proceso contencioso-administrativo vía reglamento (1) para luego examinar las bases jurídicas que le otorgan legitimidad a la jurisdicción contencioso-administrativa (2).

encaminadas a la protección de los intereses de los particulares; y las terceras, son las que consagran las formalidades que deben ser seguidas para instruir y juzgar los casos sometidos ante las órganos jurisdiccionales del Estado.

⁴ Las normas procesales *de organización judicial* y *de procedimiento stricto sensu* que corresponden a las jurisdicciones judiciales competentes para conocer de las

acciones y demandas en materia de Seguridad Social se encuentra ya definidas, sea en el Código de Procedimiento Civil, sea el Código de Procedimiento Penal o sea en el Código de Trabajo. Lo que corresponde al estudio de lo contencioso-judicial de la Seguridad Social es la definición y análisis de las normas procesales *de competencia* aplicables a las distintas acciones previstas o derivadas de la Ley 87-01.

1. – Los Fundamentos Fácticos de la Reglamentación Contencioso-Administrativa

Nos dice el profesor FLORIAN TAVARES ⁵: *“Es indiscutible, en legislación, la necesidad y la utilidad de un procedimiento, prudentemente dosificado, como base de una buena administración de justicia. Con el formalismo, en efecto, se impide que los litigantes más hábiles, o más versados en el manejo de las reglas de procedimiento, o más en condiciones económicas de obtener la asistencia de un jurista profesional, o más audaces, ambauquen y arruinen a los menos preparados...Las pautas procesales garantizan a los litigantes contra esas contingencias”.*

La ley 87-01 entró en vigor en agosto 2001. En ese mismo año fueron nombrados los principales funcionarios del sistema y comenzaron a operar las distintas instituciones (CNSS, la SIPEN, la SISALRIL, la TSS, etc.) los cuales, en cumplimiento de ley, comenzaron a emitir resoluciones, a concertar los acuerdos operativos que exigía el sistema, y en definitiva, se fueron trazando toda una serie de derechos y de obligaciones del Estado con los distintos actores del sistema, tanto entidades prestadoras de servicios como también los particulares; más adelante, entraron en vigor el Seguro de Vejez, Discapacidad y

Sobrevivencia (junio 2003) y el Seguro de Riesgos Laborales (marzo 2004). Es decir, -hablando en términos jurídicos - fueron instituidas todas las normas *sustantivas* o *materiales* de la Seguridad Social, sin que existiesen las normas *adjetivas* o *formales*, o sea, los procedimientos o formalidades necesarios para el reconocimiento de los derechos y obligaciones que durante cuatro años habían sido desarrollados.

Teniendo las autoridades del sistema -a la cabeza el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)- la responsabilidad legal (Art. 22, Ley 87-01) de implementar y hacer viable el nuevo sistema, y teniendo incluso las atribuciones legales para emitir normas complementarias (Art. 22 de Ley 87-01 y Art. 6 de Regl. del CNSS por Decreto 707-02), se optó por establecer una reglamentación que trazara pautas generales para la solución de los conflictos que surjan, bajo el mayor apego posible a la voluntad del legislador.

Tomando *mutatis mutandi* ⁶ la obligación que impone al juez el Art. 4 del Código Civil para aquellos casos y situaciones en que la ley guarda silencio, es oscura o simplemente es insuficiente, el CNSS instituyó un reglamento de apelaciones bajo la facultad conferida por el legislador de *“adoptar las medidas necesarias, en el marco de la presente ley y sus*

⁵ TAVARES Hijo, FLORIAN, *Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano*, volumen I, Pág. 14. Editora Corripio, C. x A., Santo Domingo. 1995

⁶ Locución latina que significa: “cambiando lo que deba cambiarse. Se aplica a casos muy similares cuya diversidad secundaria no se especifica por intrascendente o notoria” (GUILLERMO CABANELLAS, *Diccionario de Derecho Usual*, tomo II, Pag. 760. Ediciones Acayú, Buenos Aires 1953)

normas complementarias, para preservar el equilibrio del SDSS y desarrollarlo de acuerdo a sus objetivos y metas" (Letra R de Art. 22, Ley 87-01).

La decisión de reglamentar un procedimiento contencioso-administrativo se efectuó a partir de la decisión del legislador de instituir una "primera instancia" -con evidente carácter administrativo- a cargo de la SIPEN (Letra J de Art. 110) y otra a cargo de la SISALRIL (Letra J de Art. 178) y un grado administrativo de "apelación" a cargo del CNSS (Letras G y Q del Art. 22 y Arts. 116 y 184 todos de Ley 87-01). Las normas procesales de competencia habían sido ya establecidas por el legislador. Bastaba tan sólo establecer las normas de procedimiento *stricto sensu*, con algunas normas de organización algunas de las cuales ya estaban implícitamente contenidas en varios de los reglamentos previamente aprobados (Regl. de la TSS, de la SIPEN y de la SISALRIL).

2. - Los Fundamentos Jurídicos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

El tradicional principio de la separación de los poderes de Estado en Judicial, Legislativo y Ejecutivo provoca una natural renuencia entre los juristas a aceptar la concesión de

atribuciones jurisdiccionales en manos de instituciones no pertenecientes al Poder Judicial. Sin embargo, la tendencia universal en la mayoría de los sistemas jurídicos nacionales es la de provocar una interacción entre esos tres poderes del Estado.

Si bien es cierto que cada uno de ellos tiene una actividad determinada como elemento esencial y propio, a saber: la de juzgar para los tribunales, la de administrar para las autoridades administrativas, y la de legislar para los órganos legislativos. *"A cada uno de estos tres poderes se le ha atribuido una pequeña parte de la esfera de competencia del otro poder"*.⁷

El profesor y pasado presidente de la Suprema Corte de Justicia, NÉSTOR CONTÍN AYBAR,⁸ nos dice: *"La aparente estricta separación, o mejor, independencia, de los Poderes del Estado consagrada en el Art. 4 de la Constitución no es en realidad, tan rígida como parece..." "..."La realidad es otra. Existe una especie de interacción entre los poderes públicos de la República, que resulta a todas luces necesaria y saludable". "..."En efecto, el principio de la separación de los poderes se haya muy atenuado por numerosas interferencias entre las atribuciones de los órganos de los poderes del Estado"*

⁷ FLEINER, F., *Instituciones de Derecho Administrativo*

CARD, Vol. 1 No. 1, Oct.-Dic. 1984, Pág. 14. Santo Domingo. 1984.

⁸ NÉSTOR CONTÍN AYBAR, *La División o Separación de los Poderes en la República Dominicana*. Revista Jurisciencia del

En algunos países, como Francia, por ejemplo, la función jurisdiccional del Estado se desdobra en jurisdicción *judicial* y jurisdicción *administrativa*. La primera reside en los tribunales del orden judicial, y es la de derecho común; la segunda está atribuida a jurisdicciones (tribunales u organismos) administrativas, destinados a conocer de los litigios que puedan suscitarse entre la Administración y los particulares, relativamente a la gestión de los servicios públicos. Otros países, por el contrario, como Inglaterra y los Estados Unidos, desconocen esa dualidad de la jurisdicción, estando a cargo de unas mismas autoridades judiciales la decisión de todos los litigios, incluso de carácter administrativo. Este último era el sistema judicial de la RD hasta que sobrevino una reforma constitucional en 1942 y mantenida en sucesivas reformas constitucionales (años 1947, 1955, 1962, 1963, 1966, 1994 y 2002) hasta el presente. La Ley 1494 de 1947 fue una consecuencia de aquella reforma constitucional al instituir la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuyas funciones están a cargo de la Cámara de Cuentas.

Tenemos pues que esa dualidad jurisdiccional entre lo administrativo y lo judicial no sólo es parte de nuestro sistema jurídico, sino que el legislador decidió, al aprobar la ley 87-01, que estuviese presente también en el sistema dominicano de Seguridad Social. Y al hacerlo fue más allá: otorgó facultad

para emitir *reglamentos delegados* muy comunes en leyes fiscales, financieras y de seguridad social.

En efecto, conforme a la doctrina del Derecho Administrativo, existen tres tipos de reglamentos a saber: Los reglamentos *de ejecución*, que surgen como una necesidad para facilitar la ejecución de las leyes (en mayor grado, las puramente administrativas) que precisan, para su buena aplicación, que se tracen normas de detalles no previstos en las mismas. Los reglamentos *autónomos*, esto es, sin ligazón a la ejecución de las leyes, ni por necesidad de la función encargada de hacerlas cumplir, ni por delegación del Poder investido a la atribución de dictarlas. Son aquellos que expide el Poder Ejecutivo para regular o normalizar asuntos nuevos, no previstos por ninguna ley. Y los reglamentos *delegados*, de discutida pureza constitucional, debido a que se considera una delegación de atribuciones, prohibida por el Art. 4 de la Constitución. Son de uso corriente, sobre todo cuando se trata de leyes de carácter fiscal. Son aquellos que dicta el Poder Ejecutivo, en los casos en que las leyes confían al presidente de la República, el encargo de dictarlos, para completar detalles de sus normas. Si contienen sanciones penales, ellas mismas disponen que las violaciones a los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, para su ejecución, sean pasibles de las mismas penas.

Es evidente que el legislador dominicano, al aprobar la ley 87-01, ha recurrido sobremanera a esa modalidad de *reglamentos delegados*. Así lo atestigua sobre todo el Art. 2 de esa ley, así como también las facultades conferidas al CNSS en el Art. 22 de la ley y confirmadas mediante el Decreto No. 707-02 que promulga el reglamento del CNSS.

B.- La Competencia y el Procedimiento Contencioso-Administrativo de la Seguridad Social

1.- La Competencia de Atribución en lo Contencioso-Administrativo

Conforme a lo previsto en los Arts. 2 al 8 del reglamento, constituirán órganos y jurisdicciones competentes para solución de conflictos contencioso-administrativos en la aplicación de la Ley 87-01 y sus normas complementarias, las entidades y funcionarios que a continuación se indican:

a) Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL)

- Conforme a lo previsto en la Letra I del Art. 176 de la Ley, conocerá en condición de *Arbitro Conciliador*, y conforme a solicitud hecha por parte interesada, de las diferencias y desacuerdos surgidos entre las ARS, el SENASA y las PSS;

- Según lo previsto en la Letra I del Art. 176 de la Ley, establecerá, en última instancia, los precios y tarifas de los servicios del *Plan Básico de Salud*;
- Conforme a lo previsto en la Letra J del Art. 178 y en el Art. 184, ambos de la Ley, resolverá en *Primera Instancia*, las controversias en su área de incumbencia, que susciten los asegurados y empleadores, las ARS y las PSS, con relación a la aplicación de la Ley y sus reglamentos.
- Constituirán áreas de incumbencia y competencia de la SISALRIL, las citadas en el Art. 176, 181, 182, 183 y las citadas para el Superintendente en el Art. 178, todos de la Ley 87-01.

b) Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

- Conforme a lo previsto en la Letra J del Art. 110 y en el Art. 117, ambos de la Ley, será competente para resolver en Primera Instancia, las controversias en su área de incumbencia, que susciten los asegurados y empleadores, las ARS y las PSS, con relación a la aplicación de la Ley y sus reglamentos
- Constituirán áreas de incumbencia y competencia de la SIPEN, las citadas en los Arts. 108, 113, 114, 115, 117, y las citadas para el

Superintendente en los Arts. 109 y 110, todos de la Ley 87-01.

c) Tesorería de la Seguridad Social (TSS)

Será competente para conocer y decidir todo lo relativo a las funciones y atribuciones indicadas en el Art. 9 del Reglamento de la TSS.

d) El Gerente General

Tendrá las atribuciones citadas en el literal H del Art. 26 de la Ley 87-01 y en el Art. 29 del Reglamento del CNSS, aprobado mediante Decreto 707-02 del Poder Ejecutivo. La competencia de atribución, y por ende las decisiones del Gerente General, se circunscribe al área administrativa y de gestión de la Gerencia General (Párr. de Art. 7 de reglamento).

e) Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)

Conforme a lo previsto en la Letra G del Art. 22, y en los Arts. 117 y 184 de la Ley, el CNSS conocerá de las impugnaciones y recursos hechos por parte interesada, contra las decisiones de la SISALRIL, la SIPEN y la TSS. Tendrá competencia también para conocer de la impugnación contra decisiones hechas por la Gerencia General, así como cualquier otra instancia o institución del SDSS, en todos aquellos casos o situaciones que la Ley no le confiere atribución a otro órgano del SDSS.

f) Tribunal Superior Administrativo

“Las decisiones y actos del CNSS podrán a su vez ser recurridos por ante el Tribunal Superior Administrativo, conforme a las prescripciones previstas en la Ley 1494 de 1947” (Art. 10 del reglamento)

Toda persona natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso-administrativo, contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos que reúnan los siguientes requisitos: (Art. 1, Ley 1494) 1) Que se trate de actos contra los cuales se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; 2) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de sus facultades, que estén regladas por leyes, los reglamentos o los decretos; 3) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento, un decreto o un contrato administrativo; 4) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por leyes, los reglamentos o los decretos.

Mientras el Poder Ejecutivo no designe los jueces, el Procurador General y el secretario del Tribunal Superior Administrativo, la Cámara de Cuentas de la República ejercerá las funciones del Tribunal Superior

Administrativo previstas en la ley. (Art. 57, Ley 1494) ⁹

g) Suprema Corte de Justicia

Las sentencias de la Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo serán susceptibles del recurso de casación conforme a las disposiciones establecidas para la materia civil y comercial en la Ley de Procedimiento de Casación. (Art. 60, Ley 1494)

2. – El Procedimiento Contencioso-Administrativo

El procedimiento contencioso administrativo para la resolución de conflictos en materia de Seguridad Social se desprende de lo establecido en los Arts. 9 al 27 del *“Reglamento que establece Normas y Procedimientos para las Apelaciones por ante el CNSS”* (Res. 124-02 del 16 Feb. 2005 y Res. 125-02 del 1° Mar. 2005). En dicho reglamento se destacan las siguientes disposiciones:

a) Inicio de la acción y contenido del recurso de apelación

Todo recurso de apelación se iniciará mediante instancia depositada por escrito en la Gerencia General del CNSS, la cual fungirá como Secretaría. La Gerencia General, una vez haya recibido el recurso de

apelación, deberá comunicarlo por escrito a los miembros del CNSS en un plazo no mayor de 3 días hábiles.

El escrito de apelación contendrá lo típico que poseen los actos introductivos de instancias en materia procesal, tal como los datos generales (nombre y domicilio social, nombre y datos generales de la persona física que asume representación, etc.), indicación sumaria de medios de hecho y derecho en que se sustenta el recurso, y mención del acto que se impugna.

La parte que carezca de aptitud para la redacción del escrito tendrá derecho a utilizar los servicios de la DIDA con fin de recibir la debida asistencia.

El Recurso de apelación deberá estar acompañado de todos los documentos que lo justifiquen o le sirvan de apoyo. Solo se admitirán nuevos documentos, en aquellos casos en que el recurrente justifique que no tenía acceso a los mismos en la fecha en que presentó su recurso y se haya reservado la facultad de solicitar admisión de nuevos documentos en el curso del proceso.

En la sesión del CNSS, inmediatamente siguiente a la interposición de un recurso de apelación por parte interesada, el Presidente del CNSS incluirá en la

⁹ Luego impartida esta conferencia en el año 2006, fue aprobada la Ley 13-07 del 2007 que instituyó el Tribunal Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo que

tendrá las atribuciones conferidas a la Cámara de Cuentas por la Ley 1494.

agenda de dicha sesión el punto relativo a la designación de una Comisión compuesta por 5 miembros del CNSS, la cual estará integrada por un representante del sector gubernamental, quien presidirá, un representante del sector empleador, un representante del sector laboral, un Representante del Sector Salud y un Representante de los Trabajadores de la Microempresa. El Consejo encargará a dicha Comisión del estudio del caso y de presentar un informe en un plazo no mayor de 45 días. La Comisión podrá sesionar validamente con 3 de los 5 miembros.

Los Miembros designados tendrán derecho a inhibirse, lo cual deberán expresar verbalmente en el momento de la designación si estuvieren presentes en la sesión, de lo contrario tendrán un plazo no mayor de 48 horas, a partir del conocimiento de esta decisión para hacerlo por escrito. De no haber manifestado ninguna objeción, se reputa que la han aceptado. Si uno o varios de los designados presentaren su inhibición, el CNSS designará su sustituto, escogido dentro del mismo sector al que pertenece quien se ha inhibido. Si a su vez, todos los miembros de uno de los cinco sectores que conforman la comisión se inhiben, el CNSS conocerá directamente del recurso y tomará una decisión en un plazo no mayor de 45 días hábiles a partir del apoderamiento.

b) Notificación a la persona o entidad cuya decisión o disposición es objeto del recurso de apelación

Dentro de los 3 días hábiles subsiguientes a su designación, los miembros del CNSS que conforman la comisión designada, notificarán por escrito a la persona o entidad cuya decisión o disposición es objeto del recurso de apelación, lo siguiente: 1) Copia del Recurso de Apelación y de sus anexos; 2) Advertencia de que dispone de un plazo de quince (15) días hábiles para depositar un escrito de defensa o reparos, el cual deberá contener las mismas enunciaciones prescritas en el Art. 19 de este Reglamento para el Recurso de Apelación y deberá estar acompañado de los documentos que le sirvan de apoyo, a pena de ser declarado irrecibible.

Luego, dentro de 3 días hábiles, después de haber recibido el Escrito de Defensa que presente la persona o entidad cuya decisión o disposición es objeto del recurso de apelación, o del vencimiento del plazo de los 15 días otorgados a esa parte para la presentación de su escrito, la Comisión notificará por escrito a la parte recurrente copia del escrito de reparos y de sus anexos, presentado por la persona o entidad cuya decisión o disposición es objeto del recurso de apelación. Si ésta no ha presentado Escrito alguno, se hará mención de esa circunstancia.

c) Trabajos de la Comisión y la decisión del CNSS

La Comisión podrá, dentro de los 5 días siguientes al vencimiento del plazo para el depósito del Escrito de Reparos, y si lo considera necesario para su total edificación, requerir la presencia de la parte que apela la decisión o disposición y de la persona o entidad cuya decisión o disposición es objeto del recurso de apelación, conjunta o separadamente con el fin de solicitarle informaciones o aclaraciones relativas al caso discutido. De igual forma, podrá reunirse con los técnicos y el Asesor Legal del CNSS que considere podrán aportar a la conclusión de los trabajos y redacción del informe final.

La Comisión deberá rendir al CNSS el informe sobre el recurso de apelación de que se trate, en un plazo no mayor de 10 días contados a partir del vencimiento de los 5 días siguientes al depósito del Escrito de Defensa.

En la sesión inmediatamente siguiente a la conclusión del informe de la Comisión, el Gerente General deberá poner en agenda del CNSS el conocimiento del informe de la Comisión. La Resolución que decida sobre el caso deberá ser adoptada en esa sesión o a más tardar en la sesión subsiguiente.

II.- LO CONTENCIOSO-JUDICIAL EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

A.- La Interpretación de las leyes procesales ante el silencio o insuficiencia de la ley

En muchos aspectos, el análisis y estudio de lo contencioso-administrativo de la Seguridad Social resulta más fácil que lo contencioso-judicial, debido sobre todo a que las normas procesales básicas ya están determinadas en la ley o en los reglamentos complementarios. Así, por ejemplo, en lo que respecta a las normas *de competencia* y las *de procedimiento* ya éstas están fijadas en los artículos 2 al 8 y 9 al 27 del reglamento de apelaciones ante el CNSS, respectivamente. En cuanto a las normas procesales *de organización* éstas se encuentran un tanto más dispersas pudiendo encontrarse algunas en los reglamentos particulares de cada institución (CNSS, SIPEN, SISALRIL, TSS, etc.) pero también en el propio reglamento de apelaciones junto a las normas de competencia.

En cambio, en lo que respecta a lo contencioso-judicial de la Seguridad Social las normas *de competencia* de atribución no se encuentran definidas en ninguna parte, ni en la ley ni en los reglamentos. Es obvio que al legislador se le escapó señalar esa importante normativa. Corresponderá pues a los tribunales, y en su defecto

a la doctrina, fijar posiciones orientadoras en ese sentido.

Sobre el valor de la doctrina los tratadistas DEL CASTILLO MORALES, PELLERANO GÓMEZ y HERRERA PELLERANO nos dicen: *“Como es sabido, la doctrina no constituye una fuente directa del derecho pues no es posible pretender que las opiniones de los doctos sean por sí mismas obligatorias. Sin embargo, ella cumple un papel parecido al de la jurisprudencia, pues es innegable que hay múltiples casos en los cuales ciertas instituciones jurídicas han surgido, desaparecido o modificado al influjo de la opinión de los autores, aparte de que la autoridad de algunos de ellos frecuentemente guía a los jueces a dictar su fallo en un sentido determinado.”*¹⁰ Así, por ejemplo, la teoría general de la acción en justicia no se encuentra establecida en la ley, sino que ha sido enteramente elaborada por la doctrina y la jurisprudencia¹¹; igualmente, el principio fundamental IX del Código de Trabajo fue primero una jurisprudencia para luego figurar como texto de ley¹²; la teoría general de la responsabilidad civil creada a partir de los Arts. 1382 y Sgtes. del Código Civil es toda una creación de la doctrina y la jurisprudencia.

¹⁰ DEL CASTILLO MORALES Luis, PELLERANO GÓMEZ Juan Ml. y HERRERA PELLERANO Hipólito, *Derecho Procesal Penal*, Tomo I, Pág. 77, Ediciones Capeldom. Santo Domingo, 2004.

¹¹ JAPIOT, *Traité élémentaire de procédure civile*, 2° edición, Pág. 59. Paris

El eminente jurista dominicano y ex presidente de la Suprema Corte de Justicia, don Manuel Ramón RUIZ TEJADA, pone una condición a los aportes de la doctrina: *“el comentario y la crítica deben ser hechos con un sentido elevado y desinteresado y conforme a las más estrictas técnicas jurídicas y científicas”*¹³

Por su parte, el Art. 2 del proyecto de Código de Procedimiento Civil, elaborado por la Comisión integrada por el Decreto No. 104-97 establece que: *“Al interpretar la ley procesal, el tribunal deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución y las leyes de la República. Las dudas que surjan en a la interpretación de las normas de este código, deberán resolverse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, garantizando el debido proceso, el derecho de defensa y la igualdad de las partes”*

Tomando en consideración las pautas citadas, y a la luz de los principios generales del derecho procesal, así como de los principios rectores de la Seguridad Social, nos proponemos determinar la competencia de atribución en materia

¹² HERNANDEZ RUEDA Lupo, *Código de Trabajo Anotado*, tomo I, Pág. 56. Instituto de Estudios del Trabajo, Inc. Santo Domingo, 2002.

¹³ RUIZ TEJADA Manuel Ramón, *Discurso del Día del Poder Judicial*. 7 enero 1968, BJ. 686, Págs. XIII y XIV

contencioso–judicial de la Seguridad Social.

B.– La Competencia *ratione materiae* de lo Contencioso–Judicial de la Seguridad Social

El punto que manca en lo contencioso–judicial de la Seguridad social se limita a la competencia de atribución o *ratione materiae*. Determinada la competencia basta sólo endosarle las normas *de organización judicial* y las *de procedimiento* que correspondan a la jurisdicción que se le atribuye la competencia.¹⁴

La competencia es la aptitud de un tribunal para conocer de un asunto. En otras palabras, la competencia es la parte de la *función jurisdiccional* del Estado incluida entre las atribuciones de un determinado tribunal o institución.

Las atribuciones de las diversas categorías de tribunales han sido fijadas por la ley en consideración de la naturaleza de los procesos. Para atribuir el conocimiento de los asuntos de diversos órdenes de tribunales el legislador toma en

cuenta la naturaleza intrínseca del objeto del proceso.

En principio, los tribunales se agrupan en dos categorías fundamentales: tribunales *de derecho común*, que son el Juzgado de 1° Instancia y la Corte de Apelación, y tribunales *de excepción o extraordinarios*, que son el Juzgado de Paz, el Tribunal de Tierras, el Juzgado de Trabajo y la Corte de Trabajo, etc. Los tribunales de excepción no pueden conocer sino limitativamente de los asuntos que de un modo expreso les atribuye la ley; por el contrario, los tribunales de derecho común tienen competencia para conocer de todo asunto no atribuido expresamente a un tribunal de excepción.¹⁵

Basándonos en dichos principios procesales y vistas las distintas y posibles acciones en materia contencioso–judicial de la Seguridad Social, la competencia *ratione materiae* quedaría distribuida del modo siguiente:

1) La Competencia de los Tribunales de Trabajo

Conforme a lo previsto en los Arts. 480, 483 y 728 del Código de Trabajo y según lo establecido por la

¹⁴ Las normas procesales *de organización judicial* y *de procedimiento stricto sensu* que corresponden a las jurisdicciones judiciales competentes para conocer de las acciones y demandas en materia de Seguridad Social se encuentra ya definidas, sea en el Código de Procedimiento Civil, sea el Código de Procedimiento Penal o sea en el Código de Trabajo. Lo que corresponde al estudio de lo contencioso-

judicial de la Seguridad Social es la definición y análisis de las normas procesales *de competencia* aplicables a las distintas acciones previstas o derivadas de la Ley 87-01.

¹⁵ La SCJ ocupa una situación especial y no puede ser incluida en ninguna de esas categorías.

jurisprudencia¹⁶ corresponderá a los tribunales de trabajo conocer de todas aquellas acciones y demandas entre trabajadores y empleadores relativas a contratos de trabajos y las acciones que sean consecuencia de éstas, dentro de las cuales se encuentran las acciones y demandas en aplicación de leyes de Seguridad Social.

Estas demandas y acciones se registrarán según los procedimientos previstos en el Código de Trabajo. Comprenden básicamente las acciones en responsabilidad civil por falta de registro ante la TSS, falta de pago o insuficiencia en el pago de cotizaciones de seguridad social.

2) La Competencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de 1° Instancia

Este es el tribunal de derecho común, y como tal tiene competencia para conocer de todo asunto no atribuido expresamente a un tribunal de excepción (Art. 45, Ley de Organización Judicial). Le corresponderá pues, conocer las demandas y acciones que no contengan un aspecto criminal, correccional, o de simple policía; le corresponderá también aquellas acciones que aunque estén ligadas a un contrato de trabajo no envuelven o confrontan en una litis, de manera principal, a trabajadores versus su empleador.

Así, por ejemplo, será de la competencia de la Cámara Civil y Comercial, las acciones y demandas interpuestas por afiliados al sistema en contra una AFP, de una ARS o de una PSS; las acciones y demandas de una empresa afiliada al sistema en contra de una entidad prestadora de servicios (AFP, ARS o PSS), y viceversa.

No serán de la competencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de 1° Instancia las acciones y demandas intentadas por particulares, por empresas o por entidades prestadoras de servicios en el sistema en contra de la SIPEN, la SISALRIL, la TSS y demás instituciones rectoras del sistema. Ese tipo de acciones quedan enmarcadas dentro del ámbito de lo contencioso-administrativo y sus procedimientos.

3) La Competencia de las jurisdicciones penales

Esta es la competencia de atribución contencioso-judicial más controvertida, no ahora que existe la Ley 87-01 de Seguridad Social, sino desde la década de los años 1940 en que se instituyó por primera vez las leyes de seguros sociales.

Al respecto, nos refiere el profesor Manuel AMIAMA:¹⁷ *“Dado nuestro régimen constitucional y el*

¹⁶ SCJ 20 Ago. 2003, B.J. 1113, Pág. 143 y SCJ 15 Jul. 1998, B.J. 1052, Pág. 686

¹⁷ AMIAMA Manuel, *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*, Pág. 623, revisado y actualizado por Raymundo

criterio que siempre se ha tenido entre nosotros acerca de la naturaleza del Poder Judicial, la aplicación de las penas por infracción a las leyes administrativas se ha atribuido siempre a los tribunales penales comunes u ordinarios. En numerosos casos, la competencia se atribuye a los Jueces de Paz, en interés de los administrados, para que no tengan que desplazarse hasta las cabeceras de Provincia, que es donde funcionan los tribunales de primera instancia. El derecho al recurso de oposición, al de apelación y al de casación es la regla general.”

“En el período de la ocupación militar americana (1916–1924), se trató de introducir en nuestro régimen penal administrativo el sistema de las multas administrativas, esto es, el de multas pronunciables por autoridades administrativas, especialmente en materia de aduanas, de rentas internas y de inmigración. En 1947, las multas de esta clase figuraron en la Ley sobre Seguros Sociales. Este sistema repugna a nuestro régimen jurídico y en las leyes netamente nacionales está excluido. Por otra parte, en los casos en que subsisten esas multas, es siempre posible recurrir contra ellas, bien sea por la vía judicial, o por la contencioso-administrativa. En la Ley sobre Seguros Sociales de 1949 ya no figuran estas multas; la competencia para aplicarlas pertenece a los tribunales ordinarios.”

En torno a la puesta en movimiento de la acción pública el profesor AMIAMA nos dice: *“En nuestro régimen jurídico, el Ministerio Público tiene una competencia o facultad general para poner en movimiento la acción pública, en toda clase de infracciones, salvo en los delitos llamados privados. Sin embargo, en materia de infracción a las leyes administrativas, es de tradición que el Ministerio Público nunca actúe de oficio o por una iniciativa en esta materia, sino en vista de sometimientos de las respectivas autoridades administrativas. Es de tradición igualmente en esta materia, que las autoridades administrativas que han hecho un sometimiento pueden retirarlo o anularlo, paralizando así la acción pública.”*

Estos comentarios del profesor AMIAMA nos revelan que la intención, siempre latente, y desde sus principios, de las normas de seguridad social pretendiendo la imposición de multas por vía administrativa. Nos revelan una pretendida interferencia entre el derecho penal y el derecho administrativo, en donde el profesor AMIAMA parece tomar partido a favor del Derecho Penal, o más bien, del Poder Judicial como órgano del Estado competente para la imposición de penas.

Recientemente la Suprema Corte de Justicia dictó la Res. No. 1142–05

AMARO GUZMAN. Editorial Tiempo, S. A. Santo Domingo, 1987.

relativa a los procesos penal-laborales, juzgando, entre otras cosas, como sigue:

- *“Atendido, que el Código Procesal Penal consagra en su Art. 57 un principio de exclusividad y universalidad de las jurisdicciones penales para el conocimiento y fallo de todas las acciones y omisiones punibles previstas en la legislación penal especial, así como para la ejecución de las sentencias y resoluciones, según se establece en ese texto legal procesal:*
- *“Atendido, que el Código Procesal Penal al establecer la universalidad de la jurisdicción penal en su Art. 57, también ha dispuesto como regla universal de la legislación procesal interna, la aplicación de las normas de procedimiento previstas en el mismo para la investigación, conocimiento y fallo de cualquier hecho punible, sin importar su naturaleza ni la persona imputad; que en consecuencia, las normas de procedimiento ordinario establecidas en el Código Procesal Penal se aplican a todos los procedimientos penales, a no ser que exista disposición legal especial que excluya su aplicación, como ocurre con al instrucción preparatoria que inexistente en los casos de contravenciones y en los actos punibles de acción penal privada previstos en los artículos 354 al 356, y del 359 al 362, respectivamente:*
- *Atendido, que ni el Código Procesal Penal ni ningún otro texto legal*

han previsto un procedimiento particular para las infracciones penales de carácter laboral de la competencia del Juez de Paz, por lo que procece que la Suprema Corte de Justicia, en virtud del poder genérico que le confiere la ley para dictar normas prácticas de funcionamiento destinadas a hacer efectivas las disposiciones del referido código, determine el procedimiento a seguir en esta materia.”

En la Ley 87-01 se enuncia una serie de hechos calificados de delitos en el Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia (Art. 113) y otros hechos también calificados como delitos del Seguro Familiar de Salud y del Seguro de Riesgos Laborales (Art. 181), hay otros más calificados de “infracciones” pura y simple (Párr. I, Art. 182 ; Párr. IV, Art. 23).

Y con relación a esas infracciones (o delitos) la ley no establece procedimientos, pero deja la posibilidad de establecerlos vía reglamentos (Arts. 115, 182 y 183), con el inconveniente –que no existe en lo contencioso-administrativo de la Seguridad Social – de que la propia ley es confusa al atribuir competencias en materia de imposición de multas, recargos y prisión a las autoridades administrativas y a los tribunales simultánea y contradictoriamente.

En efecto, por un lado, la ley le otorga a la SIPEN y la SISALRIL “plena competencia para determinar las infracciones e imponer las sanciones

previstas en la ley y en las normas complementarias". (Art. 114) (Art. 183), e *"imponer multas y sanciones"* a las AFP y ARS *"mediante resoluciones fundamentadas"* (Letra M, Art. 108 y Letra G, Art. 176), pero, por otro lado, la ley establece una competencia a cargo de los tribunales, así por ejemplo: En caso de que una PSS infligiera la ley *"esta falta será establecida por un tribunal de derecho común"*. (Párr. I, Art. 182); el retraso en el pago y/o el hacerlo en forma incompleta por parte del empleador dará lugar *"al inicio de una acción penal"* por parte de la AFP correspondiente. (Art. 115); la violación a la ley dará lugar al pago de multas *"una vez que esta falta sea establecida por un tribunal de derecho común"*. (Párr. I, Art. 182); los responsables de las infracciones graves podrán ser objeto de *"degradación cívica y de prisión correccional de 30 días a 1 año"*. (Art. 115) (Art. 182); tanto en el Seguro de Vejez como en el de Salud *"La acción para hacer cumplir la sanción prescribe a los 5 años contados a partir de la sentencia o resolución"*. (Arts. 112 y 180); los miembros del CNSS pueden ser *"reducidos a prisión de 1 a 5 años"*, según la gravedad de la falta (Párr. IV, Art. 23)

Como se observa, existe en la ley 87-01, en lo que respecta a la competencia de atribución para la imposición de sanciones penales, multas y recargos, toda una ambigüedad la cual se agrava con la

ausencia de procedimientos en esa materia. Por tanto, en esas condiciones, no resulta oportuno que las autoridades del sistema pretendan ejercer las facultades reglamentarias previstas en los artículos 115, 182 y 183.

En el anteproyecto del reglamento de apelaciones ante el CNSS se propuso un texto que finalmente no formó parte texto finalmente aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social, y que de haberse aprobado hubiese dejado esclarecido toda una confusión y ambigüedad en torno a la competencia de atribución para imponer multas y sanciones en materia de Seguridad Social. Ese texto fue propuesto por el autor de este estudio, siguiendo al pie la sugerencia del Magistrado y Profesor RUIZ TEJADA: *"Con un sentido elevado y desinteresado y conforme a las más estrictas técnicas jurídicas y científicas"* ¹⁸ El texto es el siguiente:

Art... Competencia de atribución para multas y sanciones.— Las facultades de imposición de sanciones atribuidas en la Ley y en sus normas complementarias, a la SISALRIL, a la SIPEN y a la TSS, se circunscriben a la comprobación de la violación a la Ley y al levantamiento de las correspondientes actas de violación o de multas, según los casos y áreas de incumbencia de

¹⁸ RUIZ TEJADA Manuel Ramón, *Discurso del Día del Poder Judicial*. 7 enero 1968, B.J. 686, Págs. XIII y XIV

esas instituciones. La competencia de juzgar la violación a la Ley o la comisión de la infracción detectada por la SISALRIL, la SIPEN o la TSS, corresponderá a los tribunales de la República.

PARRAFO. – Toda vez que la SISALRIL, la SIPEN o la TSS tengan interés en que una persona que ha violado la Ley, sea juzgada por los tribunales,

deberán apoderar a la jurisdicción competente.