

SENTENCIA DEL 19 DE JULIO DEL 2000, No. 18

Ley impugnada: No. 374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera.

Materia: Constitucional.

Impetrantes: Asociación de Empresas Industriales de Herrera, Inc. y compartes.

Abogado: Dr. Luis Schéker Ortíz.

Dios, Patria y Libertad

República Dominicana

En Nombre de la República, la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Jorge A. Subero Isa, Presidente; Rafael Luciano Pichardo, Primer Sustituto de Presidente; Juan Guiliani Vólquez, Segundo Sustituto de Presidente; Hugo Alvarez Valencia, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Víctor José Castellanos Estrella, Julio Genaro Campillo Pérez, Eglys Margarita Esmurdoc, Margarita A. Tavares, Julio Ibarra Ríos, Edgar Hernández Mejía, Dulce Rodríguez de Goris, Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez y Enilda Reyes Pérez, asistidos de la Secretaria General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy 19 de julio del 2000, años 157° de la Independencia y 137° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia: Sobre la acción en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Empresas Industriales de Herrera, Inc., representada por su presidente Ignacio Méndez, cédula de identidad y electoral No. 001-0752158-5; la Asociación Dominicana de Fabricantes de Calzados, Inc. (ADOCUZA), representada por su presidente Celestino De Jesús, cédula No. 001-1217256-4; Asociación de Industrias Gráficas y Afines, representadas por su Presidente Miguel Decamps Jiménez, cédula de identidad y electoral No. 001-0790525-9; la Asociación de Industrias Textiles, Inc. (ADITEX), representada por su Presidente Juan Veloz Cabral, Cédula de identidad y electoral No. 001-066844-4 y Ramón Echevarría, cédula de identidad y electoral No. 001-0180300-5; la Asociación Dominicana de Embotelladoras de Aguas Purificadas, Inc., representadas por su presidente Rocco N. Capano Santoni, cédula No. 001-0101194-5; la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicanas, Inc. (INFADOMI), representada por su presidente César A. Jiménez Hernández, cédula No. 001-0096275-2, instituciones todas constituidas y organizadas de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con sus domicilios sociales y establecimientos principales ubicados en esta ciudad, y cuyos ejecutivos más arriba mencionados son todos dominicanos, mayores de edad, comerciantes, y domiciliados y residentes en esta ciudad, contra la Ley No. 374-98, promulgada por el Poder Ejecutivo, el 18 de agosto de 1998, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera;

Vista la instancia depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, el 20 de noviembre de 1998, suscrita por el Dr. Luis Schéker Ortíz, a nombre y representación de los impetrantes más arriba mencionados, la cual concluye así: “**Primero:** Declarar la inconstitucionalidad de la Ley No. 374-98 que instituye un fondo especializado de asistencia social, pensiones y jubilaciones para beneficio exclusivo de los trabajadores sindicalizados de la rama minería, metalmeccánica, metalurgia y afines, promulgada por el Poder Ejecutivo, el 18 de agosto de 1998, por ser contraria a la Constitución de la República, particularmente en su artículo 8, ordinal 5 y el artículo 8, ordinal 11, al pretender por una parte discriminar injusta e ilegalmente entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, privándoles a estos últimos de las ventajas económicas y de seguridad social no obstante su contribución pecuniaria a tales fines, y por otro lado al atentar contra el derecho de libre asociación de

libertad sindical e individual, haciendo dicha ley, por medios coercitivos y de forma compulsiva lo que es y debe ser una facultad libérrima del individuo; **Segundo:** Que se pronuncie, en consecuencia, la nulidad erga omnes de dicha ley y sus disposiciones inconstitucionales, conforme lo prescrito en el artículo 46 de la Constitución de la República; Vista la instancia adicional depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, el 23 de julio de 1999, suscrita por Nassin Jaime Alemany D., en nombre y representación de la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. y de Empresas Industriales de Metalmecánicas y Minera, que termina así: “Por todos estos motivos, por los contenidos en el memorial de la presente acción en declaratoria de inconstitucionalidad y por los demás que vuestros elevados espíritus de justicia tenga a bien suplir, la Asociación de Industrias de la República Dominicana, les solicita, muy respetuosamente, que les plazca fallar: “**Único:** Declarar la inconstitucionalidad de la Ley No. 374-98, del 18 de agosto de 1998, por todos o por cualquiera de los medios de inconstitucionalidad invocados por la demandante principal y por la concluyente, interviniente voluntaria”;

Vista la instancia de defensa depositada en la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, el 19 de noviembre de 1998, suscrita, por el Dr. Almanzor González C. y Licda. Lesbia Cruz, en su calidad de abogados de la Federación Unión Nacional de Trabajadores Metalmecánicos de la Industria Metalmecánica y Minera; Federación Nacional de Trabajadores Metalmecánicos y Afines; Federación Nacional de Trabajadores Mecánicos, Metalúrgicos y Afines; Federación Obrera Metalúrgicas; Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmecánicos de la Industria Metalúrgica y Mineros, que termina así: “**Primero:** Comunicarnos, certificados por la Secretaría General de ese alto tribunal, todos y cada uno de los documentos en que se fundamenta la instancia sometida a ese alto tribunal por la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc.; **Segundo:** Trazar por resolución del pleno de ese alto tribunal el procedimiento a seguir por las partes en el desarrollo de un tema nuevo, como lo es el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad, y de los trámites y pasos procesales a seguir; **Tercero:** Solicitar un plazo de un mes a partir de la entrega de los documentos y resolución del pleno de la Suprema Corte de Justicia estableciendo los pasos y trámites procesales a fines de presentar un escrito de defensa ampliamente motivado en defensa de los puntos de vistas e intereses de los trabajadores, así como de la Ley No. 374-98”;

Visto el dictamen emitido por el Magistrado Procurador General de la República, el 21 de mayo de 1999, que concluye así: “**Primero:** Determinar el procedimiento judicial que deberá observarse en la acción en inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Empresas Industriales de Herrera, Inc. y otras empresas y asociaciones privadas; **Segundo:** Darle acta en el sentido de que una vez se hayan cumplido las disposiciones que garanticen el derecho de defensa del Estado Dominicano y se haya trazado el procedimiento que esa Honorable Suprema Corte de Justicia tengáis a bien determinar, el Procurador General de la República procederá a formular otras conclusiones con relación a la acción de que se trata”;

Visto también el dictamen emitido por el Magistrado Procurador General de la República, el 2 de julio de 1999, que concluye así: “**Primero:** Acoger las conclusiones vertidas por la Federación Unión Nacional de Trabajadores Metalmecánicos de la Industria Metalmecánica y Minera y otras federaciones. En ese orden, conceder el plazo de un mes para que presente los medios de defensa y puntos de vistas e intereses de los trabajadores sobre la inconstitucionalidad de la Ley No. 374-98; **Segundo:** Darle acta en el sentido de que una vez se hayan cumplido las disposiciones que garanticen el derecho de defensa del Estado Dominicano así como de las partes intervinientes, el Procurador General de la República

procederá a formular otras conclusiones con relación a la acción de que se trata”; La Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado y visto los textos legales invocados por los impetrantes y los artículos 67, inciso 1ro. de la Constitución de la República y 13 de la Ley No. 156-97;

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

Considerando, que en sus dictámenes, el Procurador General de la República solicita a la Suprema Corte de Justicia darle acta, porque formulará otras conclusiones, cuando se determine el procedimiento que deberá observarse para el conocimiento de la acción en inconstitucionalidad de que se trata y cuando se hayan cumplido las disposiciones que garanticen el derecho de defensa del Estado Dominicano;

Considerando, que ese procedimiento fue instituido por la sentencia de esta Suprema Corte de Justicia, del 1ro. de septiembre de 1995, el cual ha sido seguido en todos los casos en que se ha tenido que estatuir sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones, reglamentos o actos, con el fin de comprobar si estos son o no conformes con la Constitución; que ese procedimiento ha sido ratificado por nuestra sentencia del 16 de junio de 1999, dictada con motivo del recurso de oposición interpuesto por el Estado Dominicano y la Comisión Aeroportuaria, contra una sentencia de esta corte pronunciada el 19 de mayo de 1999, en la acción en inconstitucionalidad que le fuera sometida al amparo del texto constitucional arriba enunciado, por lo que no procede trazar nuevamente un procedimiento para la referida acción en inconstitucionalidad;

Considerando, que asimismo la Federación Unión Nacional de Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalmeccánica y Minera, la Federación Nacional de Trabajadores Metalmeccánicos y afines, la Federación Nacional de Trabajadores Mecánicos Metalúrgicos y Afines, la Federación Obrera Metalúrgica y el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Mineros, solicita se les comunique todos los documentos que conforman el expediente relativo a la instancia en inconstitucionalidad y se le otorgue un plazo de un mes a partir de la entrega de esos documentos para presentar un escrito de defensa;

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

máxime cuando dicha acción no implica un juicio contra el Estado u otra persona, sino contra una disposición legal argüida de inconstitucional, por lo que no proceden los pedimentos formulados en la instancia de referencia, a los cuales se sumó el Procurador General de la República;

Considerando, que los impetrantes alegan en síntesis: a) que la Ley No. 374-98, infringe una flagrante violación al principio constitucional que propugna por la igualdad de todas ante la ley, al establecer en forma discriminatoria e injusta, un privilegio irritante a favor de los trabajadores sindicalizados del ramo, en desmedro de los demás trabajadores metalmeccánicos, metalúrgicos, mineros y afines, a quienes se les priva de los beneficios del Fondo de Pensiones y Jubilaciones creado por la citada ley, por lo que los artículos 2, 3, 4 y 6 de la citada Ley No. 374-98, son contrarios a los principios de igualdad de todos ante la ley consagrado por el ordinal 5 del artículo 8 de la Constitución de la República; b) que la ley impugnada obliga indirectamente, pero también compulsivamente, a los trabajadores del ramo industrial de la minera, la metalmeccánica, la metalurgia y afines a que se afilian y pertenezcan obligatoriamente a algún sindicato como condición “sine qua non” para percibir los beneficios sociales y otros que le concede el Fondo de Pensiones y Jubilaciones creado por la mencionada ley, lo cual es contrario al ordinal 11 del artículo 8 de la Constitución de la República, que consagra la libertad de asociación y reunión... “siempre que sus propósitos no sean atentatorios del orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres”, por lo que, en el caso en la especie la libertad sindical queda afectada, ya que no es dable ni legítimo que los sindicatos puedan coartar directa o indirectamente la libertad de trabajo; c) que la Ley No. 374-98 no se ajusta al artículo 46 de la Constitución de la República, dado el carácter preciso, concreto y contundente de esta disposición sustantiva que declara nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución o acto que le sea contrario a la Constitución; Considerando, que el numeral 11, del artículo 8 de la Constitución de la República, dispone como un principio general que la ley podrá establecer todas las providencias de protección y asistencia del Estado que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, ya sean manuales o intelectuales; precisando por su parte, el literal c) del mismo numeral, que el alcance y la forma de la participación de los trabajadores permanentes en los beneficios de toda empresa agrícola, industrial o minera podrán ser fijados por la ley de acuerdo con la naturaleza de la empresa;

Considerando, que por igual, el numeral 17 del referido artículo dispone que “El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez”;

Considerando, que con la creación de los fondos de pensiones y jubilaciones en beneficio de determinados trabajadores, el Estado, lejos de quebrantar la igualdad entre los dominicanos, da cumplimiento al mandato constitucional que le obliga tomar todas las providencias de protección y asistencia en provecho de los integrantes de esa clase, arriba señalado, con lo que además estimula el desarrollo de la seguridad social, que como proclama el referido numeral 17, puede realizarse de manera progresiva, por lo que no constituye ninguna discriminación ni privilegio, el hecho de que los beneficios no se apliquen al mismo tiempo a todos los ciudadanos, sino a parte de ellos;

Considerando, que además, el artículo 37, numeral 1, de la Constitución dispone que corresponde al Congreso Nacional establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión, lo que supone que ese órgano tiene facultad no sólo para establecer los impuestos o contribuciones generales, determinando el

monto de su recaudación, sino también su inversión, lo cual es completamente compatible cuando los mismos son destinados a una entidad de derecho público, dotada de personería jurídica, como resulta en la especie;

Considerando, que asimismo la ley en cuestión no contradice el artículo 100 de la Carta Magna, dado que no contiene ninguna situación de privilegio que lleve atentado al tratamiento igualitario a que son acreedores todos los nacionales dominicanos, entre quienes no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos y las virtudes, y jamás en títulos de nobleza o distinciones hereditarias;

Considerando, que el artículo 2 de la referida Ley No. 374-98, al disponer que el fondo servirá “para la sustentación de los servicios sociales, pensiones y jubilaciones de todos los trabajadores sindicalizados”, tiende a obligar a los trabajadores a sindicalizarse para ser beneficiarios de los planes que se implementen con los recursos a los cuales ellos contribuyen, con lo que desconoce las disposiciones del literal a) numeral 11, del artículo 8 de la Constitución Dominicana, que establece que la organización sindical es libre, consagrando de esta manera la libertad sindical de todos los trabajadores, lo que implica que a éstos no se les puede impedir el acceso a la organización sindical, ni se les puede constreñir para que se afilien a un determinado sindicato o cualquier otro tipo de entidad sindical;

Considerando, que sin embargo, carece de interés declarar su nulidad, en vista de que al entrar en contradicción con el artículo 17 de la mencionada ley, que prescribe que “todas las organizaciones sindicales y trabajadores correspondiente a esta área de trabajo disfrutarán de los mismos derechos y prerrogativas y los recursos que se acumulen por concepto de esta ley serán para uso exclusivo de los trabajadores de esta clase laboral”, dicha limitación, perjudicial para la libre sindicación, resulta sin eficacia, como consecuencia del principio universal del Derecho del Trabajo de la aplicación de la norma más favorable, consagrado en el VIII Principio Fundamental del Código de Trabajo, según el cual “en caso de concurrencia de varias normas legales o convencionales, prevalecerá la más favorable al trabajador”;

Considerando, que en cambio, el artículo 11 de la ley viola el derecho a la libre sindicalización, constitucionalmente consagrado, al disponer que los representantes de los trabajadores serán de los sindicatos que existan a la fecha de promulgada la misma, ya que impide la participación de las organizaciones sindicales que se instituyan en el futuro, y por consiguiente excluyendo a estas del marco de acción de esas instituciones;

Considerando, que fuera del caso precedentemente señalado, y afectado de inconstitucionalidad, la disposición legal impugnada ha sido adoptada dentro del ámbito y concepto de las supra indicadas disposiciones constitucionales, y no crea ninguna situación de privilegio, pues todos los dominicanos pueden eventualmente prevalecerse de la misma; Considerando, que por lo demás, corresponde a la Suprema Corte de Justicia, en su calidad de guardiana de la Constitución de la República y de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, interpretar el sentido, alcance y aplicación de una norma jurídica sometida a su examen, cuando esta resulta ambigua, oscura e imprecisa, como ocurre con el artículo 2 de la referida Ley No. 374-98, razón por la cual en consideración a la intención del legislador y a los propósitos perseguidos con dicha ley, este tribunal entiende que la misma ha sido instituida para crear servicios sociales, pensiones y jubilaciones en beneficio de todos los trabajadores mineros, metalmecánicos y metalúrgicos, sin importar que pertenezcan o no a uno de los sindicatos o federaciones de trabajadores de esa área, existentes o que se crearen en el futuro;

Considerando, que asimismo es criterio de la Suprema Corte de Justicia, que a las empresas a

las que se les aplica la Ley No. 374-98, son aquellas que se dedican a la extracción y procesamiento de metales, así como la que fabrican productos y materiales afines derivados de éstos, y que conforman la llamada industria metalúrgica, metalmecánica y minera. Por tales motivos, **Primero:** Declara la inconstitucionalidad, erga omnes, del artículo 11 de la Ley No. 374-98, del 18 de agosto de 1998; **Segundo:** Rechaza, en cuanto a los demás aspectos, la referida acción en inconstitucionalidad; **Tercero:** Ordena que la presente decisión sea notificada al Procurador General de la República, para los fines de lugar y publicada en el Boletín Judicial.

Firmado: Jorge A. Subero Isa, Rafael Luciano Pichardo, Hugo Alvarez Valencia, Juan Guiliani Vólquez, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Eglys Margarita Esmurdoc, Margarita A. Tavares, Julio Genaro Campillo Pérez, Víctor José Castellanos E., Julio Ibarra Ríos, Edgar Hernández Mejía, Dulce Rodríguez de Goris, Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez y Enilda Reyes Pérez. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

www.suprema.gov.do