

SENTENCIA DEL 21 DE DICIEMBRE DE 2011, NÚM. 7

Convenio: Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima).
Materia: Constitucional.
Recurrente: Leonel Fernández Reyna, Presidente de la República.

Dios, Patria y Libertad
República Dominicana

En Nombre de la República, la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Jorge A. Subero Isa, Presidente; Rafael Luciano Pichardo, Primer Sustituto de Presidente; Eglys Margarita Esmurdoc, Segundo Sustituto de Presidente; Hugo Álvarez Valencia, Enilda Reyes Pérez, Julio Aníbal Suárez, Víctor José Castellanos Estrella, Julio César Canó Alfau, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández, asistidos de la Secretaria General, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República, hoy veintiuno (21) de diciembre de 2011, años 168° de la Independencia y 149° de la Restauración, actuando en funciones de Tribunal Constitucional, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Sobre la comunicación núm. 010016, del 10 de octubre de 2011, mediante la cual el Presidente de la República Leonel Fernández, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en el artículo 185, numeral 2, así como en la Tercera Disposición Transitoria de la Constitución de la República, somete a esta Suprema Corte de Justicia, a los fines de que ejerza el control preventivo del “Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima)” adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en fecha 28 de junio de 1952, dirigido a garantizar la supremacía de la Constitución;

Visto la Constitución de la República, proclamada el 26 de enero de 2010, particularmente los artículos 3, 6, 8, 26, 128, numeral 1, literal d); 185, numeral 2, y la Tercera Disposición Transitoria;

Visto la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales del 13 de junio de 2011, modificada por la Ley núm. 145-11 del 4 de julio de 2011;

Visto la Resolución núm. 754-2010, de la Suprema Corte de Justicia, que establece el criterio para el control preventivo de la Constitución;

Visto la comunicación núm. 010016 del 10 de octubre de 2011 dirigida por el Presidente de la República al Presidente de la Suprema Corte de Justicia;

Visto el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) del 28 de junio de 1952, antes citado;

Visto el auto dictado por el Magistrado Jorge A. Subero Isa, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en fecha 15 de diciembre de 2011, por medio del cual llama en su indicada calidad al Magistrado Julio César Canó Alfau, Juez Presidente de la Primera Sala de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, para completar el cuórum del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, para conocer del presente asunto;

Considerando, que el 10 de octubre de 2011 el Presidente de la República dirigió una comunicación al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en la cual expresa lo siguiente: “En cumplimiento de la disposición establecida en el artículo 185, numeral 2); así como también por lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución de la República Dominicana, someto a esa Honorable Suprema Corte de Justicia, el “Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en fecha 28 de junio de 1952, a los

finde de que ejerza el control preventivo del mismo, dirigido a garantizar la supremacía de la Constitución.”;

Considerando, que el artículo 26 de la Constitución de la República dispone que: “La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, y 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 se registrarán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial”;

Considerando, que con la proclamación de la Constitución de la República el 26 de enero de 2010 se estableció el control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo, atribución que corresponde al Tribunal Constitucional, actualmente ejercido por la Suprema Corte de Justicia, a fin de conocer en única instancia de conformidad con el artículo 185, numeral 2 de la Constitución, surtiendo su decisión un efecto erga omnes; excluyéndose de esa manera la posibilidad de que una vez ratificado un tratado internacional pueda ser atacado por la vía de la acción de inconstitucionalidad;

Considerando, que asimismo, la Tercera Disposición Transitoria de la Constitución dispone que la Suprema Corte de Justicia mantendrá las funciones atribuidas al Tribunal Constitucional, hasta tanto éste se integre, lo que a la fecha no ha ocurrido;

Considerando, que, como se desprende de la lectura del citado artículo 185 de la Constitución, la ratificación de los tratados internacionales corresponde al órgano legislativo, vale decir, al Congreso Nacional, y a la Suprema Corte de Justicia, hasta tanto se integre el Tribunal Constitucional, el control preventivo de los mismos, a los efectos de que se pronuncie sobre la conformidad de los citados instrumentos internacionales con la Constitución, como en el caso, del Convenio, ut-supra señalado;

Considerando, que siendo una atribución del Presidente de la República someter al órgano legislativo para su aprobación los tratados y convenios internacionales, es a éste a quien corresponde someter al Tribunal Constitucional, a los fines del control preventivo, el referido Convenio, como ocurre en la especie;

Considerando, que tal como lo afirma el Presidente de la República en su comunicación citada, lo que se persigue con el control preventivo es garantizar la supremacía de la Constitución, principio que se encuentra consagrado por el artículo 6 de la Constitución de la República, cuando dispone: “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”;

Considerando, que ciertamente, la Constitución de la República tiene una posición de supremacía sobre las demás normas que integran el orden jurídico dominicano y ella, por ser la Ley de Leyes, determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y sobre la base de este principio es que se funda el orden jurídico mismo del Estado;

Considerando, que este alto tribunal ratifica el criterio externado en su sentencia del 9 de febrero de 2005, según el cual: “conviene precisar, antes del análisis de la incidencia de las convenciones mencionadas sobre la ley cuestionada, cuya superioridad se aduce frente al derecho interno por ser aquellas normas del Derecho Internacional que el Derecho Interno, por oposición al primero, es el

conjunto de normas que tienen por objeto la organización interna del Estado, lo que obvia y necesariamente incluye la Constitución del Estado de que se trate, por lo que resulta impropio afirmar que la convención prevalece sobre todo el derecho interno de la Nación dominicana, en razón de que ninguna norma nacional o internacional puede predominar por encima de la Constitución, que es parte, la principal, de nuestro Derecho Interno, lo que es hoy reconocido por nuestro derecho positivo al consagrar el artículo 1 de la Ley No. 76-02 (Código Procesal Penal), al referirse a la primacía de la Constitución y los tratados en el sentido de que estos “prevalecen siempre sobre la ley”, de lo que se infiere que si bien forman parte del derecho interno el conjunto de garantías reconocidas por la Constitución y la jurisprudencia constitucional, así como las normas supranacionales integradas por los tratados, pactos y convenciones internacionales suscritos y ratificados por el país, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que se ha dado en denominar bloque de constitucionalidad, que reconoce igual rango a las normas que lo componen, no menos cierto es que frente a una confrontación o enfrentamiento de un tratado o convención con la Constitución de la República, ésta debe prevalecer, de lo que se sigue que para que una ley interna pueda ser declarada inconstitucional, no es suficiente que ella contradiga o vulnere una convención o tratado del que haya sido parte del Estado Dominicano, sino que es necesario que esa vulneración alcance a la Constitución misma, salvo el caso que se trate de una disposición sobre derechos humanos comprendida dentro del bloque de constitucionalidad, en razón, primero, del principio de soberanía de la Nación dominicana consagrado en el artículo 3 de nuestra Ley Fundamental y, segundo, de que no existe en derecho internacional regla general alguna según la cual, excepto que ello se consigne expresamente, una norma internacional habría de derogar automáticamente una norma interna, anterior o posterior, que le sea contraria, y menos si esa norma es parte de la Constitución del Estado.”

Considerando, que el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) persigue unificar criterios en materia de seguridad social, establecer normas sobre asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo y vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, de maternidad, invalidez, y prestaciones de sobrevivientes, entre otras, sobre la base de los principios de igualdad, soberanía, respeto mutuo y reciprocidad, con sujeción a sus ordenamientos jurídicos internos, sus obligaciones internacionales y a lo previsto en el Convenio de referencia;

Considerando, que el objetivo de dicho Convenio es instar a los distintos países a cubrir las prestaciones abarcadas, mejorar el método de funcionamiento por concepto de las prestaciones y en aplicación del principio de solidaridad; brindar protección completa y regularizada frente a los diversos problemas del trabajador que puedan acarrear la pérdida temporal o permanente del salario, de asistencia médica, o de prestaciones familiares; así como garantizar la seguridad legal de recibir las prestaciones adecuadas;

Considerando, que el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General;

Considerando, que el referido Convenio establece que todo Miembro que haya ratificado el mismo, podrá denunciarlo o una o varias de las partes II a X, a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado;

Considerando, que todo Miembro que haya ratificado el Convenio y que, en el plazo de un año

después de la expiración del período de diez años ya mencionado, no haga uso del derecho de denuncia previsto, quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar el Convenio o cualquiera de las partes II a X a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas;

Considerando, que después de haber sido sometido al estudio y ponderación de esta Suprema Corte de Justicia, como Tribunal Constitucional, el Acuerdo de que se trata, ha quedado evidenciado que el mismo no contraviene ningún texto de la Constitución de la República, sino que por el contrario se encuentra conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 3, relativo a la inviolabilidad de la soberanía y principio de no intervención; 6, concerniente a la supremacía de la Constitución; 8, relativo a la función esencial del Estado; 10, relativo a régimen fronterizo; así como con el artículo 26, sobre las relaciones internacionales y del derecho internacional, que de manera más precisa, se refiere a la cooperación internacional cuando establece que “La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional...”; artículo 57, relativo a la protección de las personas de la tercera edad; artículo 58, sobre protección a las personas con discapacidad; 60, sobre derecho a la seguridad social; 61, numeral 1, derecho a la salud; artículo 62, numeral 3, que establece el derecho al trabajo; 75, numerales 9 y 10, sobre los deberes fundamentales; artículo 196, en su párrafo único, sobre la región; y artículo 221 sobre igualdad de tratamiento, por lo tanto procede declarar su conformidad con nuestra Carta Magna;

Por tales motivos,

Falla:

Primero: Declara conforme con la Constitución de la República, el “Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en fecha 28 de junio de 1952; **Segundo:** Declara en consecuencia, que no existe impedimento alguno para que el Poder Ejecutivo proceda a someter al Congreso Nacional el citado Acuerdo para los trámites constitucionales correspondientes.

Firmado: Jorge A. Subero Isa, Rafael Luciano Pichardo, Eglys Margarita Esmurdoc, Hugo Álvarez Valencia, Enilda Reyes Pérez, Julio Aníbal Suárez, Víctor José Castellanos Estrella, Julio César Canó Alfau, Edgar Hernández Mejía, Darío O. Fernández Espinal, Pedro Romero Confesor y José E. Hernández Machado. 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 ella expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

www.suprema.gov.do