



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0190/13

Referencia: Expedientes números TC-01-1998-0006, TC-01-1999-003 y TC-01-1999-008, relativos a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana contra la Ley núm. 374-98, de fecha dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los veintiún (21) días del mes de octubre de dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, Jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la ley impugnada

1.1. La ley objeto de la presente acción de inconstitucionalidad es la núm. 374-98, del dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

1.2. Los artículos de la referida ley que se impugnan son los siguientes:

Artículo 2. Se establece la especialización de un medio por ciento de cada caso bruto (1/2% de cada RD\$ 1.00) producido y facturado por la minas e industrias metalmecánicas fabricantes de productos y materiales afines, para la sustentación de los servicios sociales, pensiones y jubilaciones de todos los trabajadores sindicalizados de este renglón laboral en la República Dominicana.

Párrafo. Este porcentaje será pagado por la empresa de que se trate o su representante, el cual recibirá a cambio un documento comprobatorio de que ha cumplido fielmente con la presente ley.

Artículo 6. La especialización y retención por parte de las empresas del medio por ciento (1/2%) establecido por esta ley, se aplicará a todas las minas e industrias metalmecánicas y afines y a los trabajadores que las conforman en sus diferentes áreas y dimensiones.

Artículo 11. Los representantes de los trabajadores serán de los sindicatos que existan a la fecha de promulgada esta ley.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 18. Todo dueño de empresas, industrias, complejos, fabricantes, vendedores, importadores y exportadores están en la obligación de pagar la especialización de un 1% y todo dueño gerente o administrador, etc., que no dé cumplimiento cabal de la presente ley será sancionado con penas de seis (6) meses de prisión y el pago de una multa de dos veces igual a la cantidad que tenga la obligación de pagar. Cada nueva violación por las mismas personas físicas o morales traerá como consecuencia la duplicación de la pena.

2. Pretensiones de la accionante

2.1. La Asociación de Industrias de la República Dominicana, mediante instancias regularmente recibidas el seis (06) de noviembre de 1998 y el cinco (05) de agosto de 1999, interpuso ante la Suprema Corte de Justicia en atribuciones constitucionales, una acción de inconstitucionalidad contra la Ley núm.374-98, que crea el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera, entidad de Derecho Público con personería jurídica, sin fines de lucro, que tiene como finalidad principal garantizar la protección y el bienestar social del sector laboral de los trabajadores metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera.

2.2. En este sentido, pretende lo siguiente: “Que se declare inconstitucional la Ley núm. 374-98 sobre Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera, particularmente, por violación de los principios constitucionales de igualdad, libertad sindical y personalidad de las penas”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La impetrante invoca la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley núm. 374-98, del dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998), contra la cual se formula alegada violación al artículo 8, de la Constitución de la República de 1994, cuyo texto prescribe lo siguiente:

ART. 8. Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:

1. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica.

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

a. La organización sindical es libre, siempre que los sindicatos, gremios u otras asociaciones de la misma índole se ajusten en sus estatutos y en su conducta a una organización democrática compatible con los principios consagrados en esta Constitución y para fines



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estrictamente laborales y pacíficos.

15. Con el fin de robustecer su estabilidad y bienestar, su vida moral, religiosa y cultural, la familia recibirá del Estado la más amplia protección posible.

a. La maternidad, sea cual fuere la condición o el estado de la mujer, gozará de la protección de los poderes públicos y tiene derecho a la asistencia oficial en caso de desamparo. El Estado tomará las medidas de higiene y de otro género tendientes a evitar en lo posible la mortalidad infantil y a obtener el sano desarrollo de los niños. Se declara, asimismo, de alto interés social, la institución del bien de familia. El Estado estimulará el ahorro familiar y el establecimiento de cooperativas de crédito, de producción, de distribución, de consumo o de cualesquiera otras que fueren de utilidad.

17. 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”.

ART. 102.- Será sancionado con las penas que la ley determine, todo aquel que, para su provecho personal, sustraiga fondos públicos o prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga provechos económicos. Serán igualmente sancionadas las personas que hayan proporcionado ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados. Nadie podrá ser penalmente responsable por el hecho de otro ni en estos casos ni en cualquier otro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

4.1. La impugnante fundamenta su recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

a. La Ley núm. 374-98, de fecha dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998), establece una entidad de derecho público con personería jurídica, sin fines de lucro, que tiene como fin principal garantizar la protección y el bienestar social del sector laboral de los trabajadores metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera. Esta ley instituye la especialización del $\frac{1}{2}$ % de cada RD\$ 1.00 producido y facturado por las minas e industrias metalmeccánicas fabricantes de productos y materiales afines, para los propósitos que persigue, en provecho de todos los trabajadores sindicalizados de este renglón laboral.

b. El accionante alega que la mencionada disposición legal vulnera las disposiciones del referido artículo 8, ordinal 5, de la Constitución de la República que consagra el principio de igualdad, porque crea un impuesto que grava las actividades de un sector social específico, las empresas metalmeccánicas, mineras y metalúrgicas y a todos sus trabajadores, en provecho de otro, los trabajadores sindicalizados de este renglón laboral.

c. En tal sentido, la asociación arguye que si bien la Constitución establece el derecho fundamental de todo individuo a la seguridad social, no menos cierto es que la aplicación del mismo debe ser en base al principio de igualdad, por lo que la igualdad no es solamente un derecho fundamental como tal, protegido por sí mismo como exigencia frente a la ley y en la aplicación de la misma, sino también un principio de interpretación y de aplicación de todos los demás derechos fundamentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. De manera que esta ley viola el artículo 8, ordinal 11, literal a), de la Constitución que establece la libertad sindical en provecho de todos los trabajadores, pues bajo los términos de la mencionada disposición constitucional, este es un derecho meramente facultativo para el trabajadores y no una obligación interpuesta por el Estado.

e. Asimismo, la Ley núm. 374-98 viola el principio de la personalidad de las penas al pretender hacer responsable a los representantes y funcionarios de la persona moral por las infracciones cometidas por ésta que no comprometen su responsabilidad personal.

f. Por otro lado, en su instancia del cinco (5) de agosto del año mil novecientos noventa y nueve (1999) el accionante expone que la norma antes mencionada tiende a cubrir, mediante el impuesto que crea, el pago de pensiones por jubilación, prestaciones y otros gastos de los obreros que pertenecen a la industria metalmecánica, y en modo alguno tiende a satisfacer la solventación de los gastos del Estado o cargas públicas; en tal virtud, es indudable que colide con los preceptos de la Constitución relativos a la naturaleza de los impuestos.

g. De manera que, en base a la mecánica de recaudación y distribución, dicho impuesto no ingresa a los fondos generales del Estado para su distribución ni está destinado a pagar las cargas públicas, conforme al presupuesto, violando la Constitución en cuanto a la creación de impuestos no previstos en el presupuesto y, a la vez, los principios de justicia e igualdad que la Constitución también consagra.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones Oficiales

5.1. En la especie, solo intervino el Procurador General de la República, de la forma en que más adelante se consigna.

5.1.1. Opinión del Procurador General de la República

5.1.1.1. El Procurador General de la República, en su dictamen del dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), solicita a la Suprema Corte de Justicia, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

PRIMERO: Determinar el procedimiento judicial que deberá observarse en la acción en inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industriales de la República Dominicana, INC

SEGUNDO: Darle acta en el sentido de que una vez 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.

5.1.1.2. Asimismo, en su dictamen del diecisiete (17) de agosto del dos mil (2000), solicita lo siguiente:

UNICO: Declarar inadmisibile la presente acción en declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad incoada por el Ing. Nelson Beltrán Crisóstomo, a nombre y representación de la Asociación de Industrias de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Pruebas Documentales

6.1. En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, los documentos depositados por las partes son los siguientes:

1. Listado de Compañías que han otorgado poder especial a favor de esta Asociación de Industrias de la República Dominicana.
2. Copias de los poderes de representación.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Legitimación activa

7.1. En lo relativo a la calidad de la Asociación de Industrias de la República Dominicana para accionar en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 374-98, del dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998), es preciso destacar que la acción fue interpuesta en fecha seis (6) de noviembre del año mil novecientos noventa y ocho (1998), por lo que debe aplicarse aquí el criterio sentado por este tribunal constitucional en las sentencias números TC/0013/12 del 10 mayo de 2012; TC/0017/ del 13 de junio de 2012; TC/0022/12, TC/0023/12, TC/0024/12 y TC/0025/12, del 21 de junio de 2012, respectivamente; TC/0027/12 del 5 de julio de 2012; TC/0028/12 del 3 de agosto de 2012; TC/0032/12 y TC/0033/12, del 15 de agosto de 2012, pues el presente caso se ajusta a lo decidido en las referidas sentencias. Al tratarse de un asunto pendiente de fallo desde el año mil novecientos noventa y ocho (1998), la procedencia o admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad estaba sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución de 1994 que admitía las acciones incoadas por parte interesada y



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no podría este órgano alterar situaciones jurídicas establecidas conforme a una legislación anterior, sobre todo cuando la calidad es una cuestión de naturaleza procesal-constitucional, por lo que se constituye en una excepción al principio de aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo.

7.2. En virtud de lo expuesto anteriormente, la parte accionante tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad al ser una “parte interesada”, por cuanto al resultar la calidad o legitimación activa una cuestión de naturaleza procesal-constitucional, la misma constituye una excepción al principio de la aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo, razón por la cual la accionante, Asociación de Industrias de la República Dominicana, se encontraba revestida de la debida calidad al momento de interponerse la acción en inconstitucionalidad por vía principal en el caso que nos ocupa, al ser una “parte interesada”.

8. Fusión de expedientes

8.1. Este Tribunal ha podido advertir que la accionante, Asociación de Industrias de la República Dominicana, interpuso tres (03) acciones directas de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 374-98, del dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998), las cuales están identificadas mediante los expedientes números Nos. TC-01-1998-0006, TC-01-1999-003 y TC-01-1999-008.

8.2. En ese sentido, la fusión de expedientes es una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididas por una misma sentencia. En el caso ocurrente, las acciones formuladas están orientadas a la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nulidad por inconstitucionalidad del mismo acto, razón por la cual procede como al efecto, disponer la fusión de los expedientes.

9. Admisibilidad de la acción

9.1. En el presente caso, la accionante, a través de instancia depositada en fecha seis (6) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), y el escrito de motivaciones adicionales de fecha cinco (05) de agosto de 1999, somete una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia contra la Ley núm. 374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, por alegadamente vulnerar los principios de igualdad, de libertad sindical y de la personalidad de las penas, que en la anterior Constitución se encontraban previstos en los Arts. 8.5 (actual artículo 40.15), 8.11.a (actual Art. 62.4) y 102 (actual Art. 40.14).

9.2. Como puede advertirse, al momento de incoarse la presente acción no había entrado en vigencia el Sistema Dominicano de Seguridad Social instituido por la Ley núm. 87-01, cuya aplicabilidad tiene un carácter de alcance general y de orden público, siendo promulgada el nueve (09) de mayo de dos mil uno (2001), todo lo cual ocurre mientras el presente caso se encontraba todavía pendiente de fallo en la Suprema Corte de Justicia; de ahí que al haber sido adoptada una nueva legislación concerniente al tema de la seguridad social de los trabajadores, resulta necesario determinar, para el examen de la presente acción, el impacto que ha tenido la misma en relación con la aplicabilidad de las disposiciones de la Ley núm. 374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, análisis que se hará a la luz de la Constitución de 2010.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3. Sobre la alegada violación al principio de libertad sindical

9.3.1. La parte recurrente en el contexto de su instancia alega que los artículos 2 y 11 de la impugnada Ley núm. 374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, al disponer, por un lado, que serán beneficiados por el sistema de pensión y jubilación que esta instituye solo los trabajadores que estén sindicalizados, y por el otro, que la representación de los trabajadores ante el Consejo Técnico de Administración y Control de los Fondos aportados a través de la referida ley, serán únicamente los pertenecientes a los sindicatos que existan a la fecha de la promulgación de la misma, violenta el principio de libertad sindical dispuesto en el artículo 8.11.a de la Constitución (actual Art. 62.4).

9.3.2. Poco tiempo después de que este caso quedó en estado de fallo, la Suprema Corte de Justicia, en el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, emitió sendas sentencias en las cuales se pronunció sobre algunos aspectos contenidos en la presente acción directa de inconstitucionalidad. En efecto, en las Sentencias núm. 17, de fecha 23 de agosto del 2000, y la núm.18 de, fecha 19 de julio del mismo año, el otrora tribunal de control de la constitucionalidad, declaró la inconstitucionalidad erga omnes, del artículo 11 de la Ley Núm.374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera referida, y al mismo tiempo reconoció que el Art. 2 de la indicada ley es inconstitucional, aunque optó por realizar un control de legalidad y no de constitucionalidad, como era su deber, aduciendo que tal disposición carecía de eficacia por contradecir los Arts. 17 de la mencionada ley y el Principio VIII Fundamental del Código de Trabajo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3.3. Por lo precedentemente expuesto, este tribunal constitucional prescindirá del examen del artículo 11 de la Ley Núm.374-98, por cuanto las sentencias antes señaladas lo expulsaron del ordenamiento jurídico, con carácter de la cosa irrevocablemente juzgada.

9.3.4. En este mismo sentido, cabe indicar que el Art. 277 de la Constitución dispone: *todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rija la materia*, razón por la cual al haber sido ejercido el control de constitucionalidad del referido Art. 11 de la Ley Núm.374-98, en modo alguno puede este Tribunal Constitucional controlar la constitucionalidad de una disposición inexistente, dado que fue anulada por la Suprema Corte de Justicia, por un lado. Y por el otro, ambas sentencias adquirieron la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

9.3.5 En lo relativo a la supuesta violación al principio de libertad sindical contenida en el artículo 2 de la Ley núm.374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, el cual dispone que serán beneficiados por este sistema de pensión y jubilación solo los trabajadores que estén sindicalizados, cabe señalar que al quedar dispuesto en el contexto del artículo 62.4 de la Constitución la libertad sindical como uno de los derechos principales que configuran el derecho fundamental del trabajo, lo hizo en los siguientes términos: “la organización sindical es libre y democrática (...)”; por tanto, el mismo debe ser concebido como el derecho que tienen los trabajadores de constituir o afiliarse a una organización sindical de forma libre, lo que implica que a éstos no se les puede impedir el acceso a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la organización sindical, ni se les puede exigir que se afilien a un determinado sindicato.

9.3.6.- En ese mismo orden, el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación² suscrito en Ginebra, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos cuarenta y ocho (1948) establece que: “los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a esas organizaciones con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

9.3.7. Asimismo, el Art. 8.2 del referido convenio impide a la legislación nacional menoscabar las garantías previstas por el referido Convenio y en su Art. 11 también consigna lo siguiente: “Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación³”.

9.3.8. A este tribunal constitucional le asiste el deber de ejercer en adecuado control de convencionalidad, de conformidad con los Arts. 3 y 7 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por lo que deben ser observadas también a las disposiciones del artículo 16.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, máxime cuando “la Corte considera que el ámbito de protección del artículo 16.1

¹ Ratificado por la República Dominicana el 05 diciembre 1956.

² Ver también el C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva adoptado en la 32ma. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra el 1ro de julio de 1949, ratificado por la República Dominicana el 22 septiembre 1953.

³ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incluye el ejercicio de la libertad sindical”⁴. En efecto, también en el caso Cantoral Huanamí y otra Vs. Perú, la Corte tuvo oportunidad de tratar algunos aspectos del derecho de asociación y sus alcances en materia de derecho a la libertad sindical⁵.

9.3.9. Además, el Art. 8.1.a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶, que dispone lo siguiente: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos...

9.3.10. El referido Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷ en el Art. 8.2.3 expresa: *Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías*⁸.

⁴ Caso Huilca Tecse, párr. 144.

⁵ Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C Nº 167.

⁶ Ver también Art. 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado el 4 de enero de 1978.

⁷ República Dominicana se adhirió el 4 de enero de 1978.

⁸ Véase también Art. 22.3 del referido Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3.11 Las mencionadas convenciones internacionales, las que han sido suscritas por la República Dominicana, categóricamente niegan la posibilidad de limitar este derecho de libertad sindical, razón por la cual no podrán imponerse otras restricciones a su ejercicio que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos.

9.3.12. De la aplicación combinada del artículo 62.4 de la Constitución, los artículos 16.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Arts. 8.1 a y 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Art. 22 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como los Arts. 2, 8 y 11 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y del Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva también de la OIT, este tribunal constitucional verifica que el Art. 2 de la Ley núm. 374-98, es una disposición no convencional, que produce por sí misma una responsabilidad internacional del Estado⁹. Para cumplir con las obligaciones derivadas de la suscripción y ratificación de los convenios internacionales, los Estados deben adecuar sus disposiciones contenidas en las normas del derecho público interno, de tal suerte que impidan que el efecto útil de las convenciones y tratados internacionales se vea reducido o anulado por la aplicación de una ley que es contraria a sus disposiciones, objeto y fin.

9.3.13. En el caso que ocupa la atención de este Tribunal, el artículo 2 de la atacada Ley núm.374-98, al disponer que los beneficios de las pensiones y jubilaciones solo serán aplicables a los trabajadores sindicalizados, crea una medida que constriñe a los trabajadores del sector metalmeccánico, metalúrgico y minero a pertenecer a un sindicato, lo que vulnera la libertad sindical establecida en la Constitución y en las convenciones internacionales sobre

⁹ (Voto razonado de Juez García, CIDH: 2003).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos humanos y del derecho del trabajo, de las cuales el Estado dominicano es signatario.

9.3.14. En vista de lo antes expuesto, el artículo 2 de Ley núm.374-98, deviene en inconstitucional toda vez que violenta el principio de libertad sindical dispuesto en el artículo 62.4 de la Constitución, así como las referidas convenciones internacionales, por lo que deviene en nula.

9.4. Sobre la alegada violación al principio de igualdad, legalidad, justicia y equidad

9.4.1. La parte recurrente sostiene que la referida Ley núm.374-98 vulnera el principio de igualdad dispuesto en el artículo 8.5 de la Constitución vigente al momento de interponerse la acción (actual artículo 39.3), porque crea un impuesto que grava las actividades de las empresas del ramo metalmecánico, metalúrgico y minero, así como a todos sus trabajadores, en provecho exclusivo de los trabajadores sindicalizados de dicho sector.

9.4.2. Sobre el particular, este tribunal constata que las disposiciones de la Ley núm.374-98, que instituye el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmecánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, ha creado un sistema contributivo general preferencial de pensión y jubilación de carácter excluyente y desigual, al amparo del cual todos los trabajadores deben realizar sus aportaciones, siendo los únicos beneficiarios del sistema aquellos trabajadores del sector que estén sindicalizados, estableciendo un sistema asistencial de vejez, discapacidad y sobrevivencia (Sistema de Pensión y Jubilación) que sólo beneficia a una categoría de trabajadores del referido ramo y deja desprotegidos a aquellos otros trabajadores que no estén sindicalizados.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.4.3. La configuración de ese sistema contributivo general preferencial a favor de los trabajadores sindicalizados frente a los no sindicalizados del indicado sector laboral, ha quedado dispuesto, básicamente por la aplicación del artículo 2 de la Ley núm.374-98, que instituye el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, la cual dispone que la sustentación de los servicios sociales de pensiones y jubilaciones solo irá en beneficio de todos los trabajadores sindicalizados de ese renglón laboral.

9.4.4. En ese sentido, se puede colegir que la disposición de la impugnada Ley núm.374-98, violentan el principio de igualdad consagrado en el artículo 39.3 de la Constitución, por cuanto se instituye la creación de un fondo de pensión que solo protege y beneficia a aquellos trabajadores que estén sindicalizados, lo que, por un lado, genera la existencia de una discriminación por razones de condición personal frente aquellos trabajadores de ese sector que no están sindicalizados, y por el otro, vulnera el deber que tiene el Estado de promover las condiciones jurídicas que procuren la existencia de una igualdad real y efectiva que tienen los trabajadores no sindicalizados a percibir la misma protección asistencial de pensión y derechos de representación que ostentan los trabajadores sindicalizados en el contexto de aplicación de la referida Ley.

9.4.5. Además de violentar la Ley núm.374-98, que instituye el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, el principio de igualdad dispuesto en el artículo 39.3, de la Constitución, vulnera también el derecho de accesibilidad universal al derecho de seguridad social que tiene toda persona, de asegurársele una adecuada protección y asistencia por discapacidad, desocupación y vejez dispuesto en el artículo 60 de nuestra Carta Magna, toda vez que la aplicación de la disposición del artículo 2 de dicha ley restringe la accesibilidad a las prestaciones asistenciales establecidas en su contexto, a los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabajadores del ramo metalmecánico, metalúrgico y minero que no estén sindicalizados.

9.4.6. Por otro lado, conviene no perder de vista que durante el tiempo en que el presente caso estuvo pendiente de fallo ante la Suprema Corte de Justicia, el régimen jurídico de la Seguridad Social en la República Dominicana fue transformado, con la entrada en vigencia de la Ley Núm.87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social, la que en sus artículos 13 y 14 establece un régimen general administrativo y de aportación de los seguros asistenciales de vejez, discapacidad y sobrevivencia, por lo cual instituye un sistema de cotizaciones de carácter general y obligatorio a cargo de todos los empleadores y trabajadores del país.

9.4.7. Por lo precedentemente expuesto, este tribunal constitucional ha determinado que al no haber sido derogada la Ley núm.374-98 por la referida Ley núm.87-01, y permanecer vigente el sistema contributivo y de administración instituido en los artículos 2, 3, 4, 5 y 6, de la indicada ley núm.374-98, se ha generado un régimen de doble cotización a cargo de los empleadores y trabajadores del sector metalmecánico, metalúrgico y minero, dado que están obligados a contribuir en dos sistemas de pensiones diferentes que tienen un mismo objeto.

9.4.8. Antes de entrar al examen constitucional de la posible doble tributación conviene hacer las precisiones de lugar en orden a establecer que las cotizaciones que se realizan en el contexto del Sistema Dominicano de Seguridad Social, se encuadran dentro de la terminología de los tributos.

9.4.9. En ese sentido, este tribunal constitucional mediante la Sentencia TC/0067/13, adoptó la siguiente definición: que *los tributos, constituyen prestaciones obligatorias que el Estado exige en virtud de su potestad de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*imperio, dentro de los más estrictos cánones de la juricidad, y que tiene como finalidad suprema la atención de los gastos públicos y el pleno cumplimiento de los fines políticos, económicos y sociales del Estado*¹⁰. En esa misma sentencia, este tribunal adoptó el criterio de que el matiz principal bajo el cual al Estado se le ha otorgado la potestad de imponer tributos a sus ciudadanos, es con el fin de que se provea de los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a cada una de las obligaciones políticas, económicas y sociales de la nación.

9.4.10. Pero esa potestad de imperio que tiene el Estado en la fijación de los tributos, no está únicamente supeditada a tener por finalidad la captación directa en el erario público de los recursos económicos para la obtención de los gastos públicos realizables para el cumplimiento de sus obligaciones políticas, económicas y sociales, sino que además el Estado, en virtud de esa misma potestad de imperio, puede establecer, a cargo de los ciudadanos, obligaciones prestacionales que estén encaminadas a cubrir cargas o necesidades públicas determinadas, cuyos ingresos no entran a las arcas públicas, sino que son destinados directamente a órganos especializados de carácter público, privado o mixto, para que lo administren y gasten bajo la fiscalización o no de una de sus entidades públicas, denominándose a este clase de tributos “contribuciones parafiscales”.

9.4.11. Conforme a la doctrina más socorrida, esta clase de tributos están caracterizados por no ingresar a las tesorería estatales, sino que son percibidos directamente por los órganos recaudadores que están llamado a administrarlos; tampoco son incluidos en los presupuestos estatales, y no son recaudados por los organismos o entidades encargadas de recolectar las

¹⁰ Trejo Velásquez, Alfonso. Ingresos Públicos y el Principio de la Sincronía Social y Cultural de los Impuestos. Volumen 7, Biblioteca Digital de Humanidades, Universidad de Veracruzana, Dirección General del Área Académica de Humanidades, 2010, página 24.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligaciones fiscales del Estado. Pero en su esencia guarda relación con los demás tributos, por el hecho de que es impuesto de forma unilateral por parte del Estado, con el objeto de financiar las cargas y necesidades colectivas públicas¹¹.

9.4.12. Las contribuciones parafiscales recaen siempre sobre servicios públicos generales divisibles, las cuales deben ser pagadas en proporción al beneficio que se obtiene u obtendrá, diferenciándose de la concepción stricto sensu del impuesto, por fijarse éste para la satisfacción de servicios públicos generales indivisibles, o cuando el interés público general reclame la satisfacción de servicios públicos divisibles o particulares, sin que se procure en su esencia que el individuo reciba una contraprestación o beneficio directo e inmediato; de la tasa, por cuanto ésta se exige por la prestación de servicios públicos particulares, sin importar que el individuo reciba una ventaja o beneficio individual, sino que únicamente esta debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público instituido; y de las contribuciones generales, ya que estas tienen como hecho imponible la percepción de un beneficio o de un aumento de valor de los bienes del individuo proveniente de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos¹².

9.4.13. En virtud de las diferencias antes señaladas, se puede colegir que las contribuciones parafiscales son una categoría de tributos que tienen elementos recaudatorios y constitutivos generadores propios, que las individualizan y las diferencian del impuesto, la tasa o las contribuciones generales.

¹¹ Véase Héctor B. Villegas. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario -9ª Edición, ampliada y actualizada-. Editorial: Astrea. Edición 2005.

¹²Sierra Noguero, Eliseo. Curso de Derecho Mercantil. 4ta Edición, Universitat Autònoma de Barcelona, 2009, Barcelona, página 33.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.4.14. En ese sentido, por tener las cotizaciones que realizan los empleadores y trabajadores al sistema de seguridad social las características de una prestación impuesta de forma unilateral por el Estado, que no ingresa a su tesorería, ni está consignada en su presupuesto, sino que es recibida de forma directa por los entes administradores de los fondos aportados y no por los organismos encargados de la administración fiscal del Estado, se tratan de contribuciones parafiscales.

9.4.15. Por lo antes expuesto, las contribuciones parafiscales han de ser fijadas observando los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad que el artículo 243 de la Constitución dispone para la fijación de todos los tributos que cada ciudadano y ciudadana deben honrar para el mantenimiento de las cargas públicas. En la especie, se trata de obligaciones prestacionales que están encaminadas a cubrir cargas o necesidades públicas determinadas, como es la de garantizar el derecho a la seguridad social de los trabajadores del sector metalmeccánico, metalúrgico y minero, pero contribuir en dos sistemas de pensiones que tienen un mismo objeto configura la existencia de una doble tributación.

9.4.16. Este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse al fenómeno de la doble imposición en su sentencia TC/0017/12, del 13 de junio del 2012, en la cual estableció: *La doble tributación o doble imposición se genera en el caso de la especie, cuando se confunden entre sí leyes tributarias que exigen, respecto de un mismo contribuyente, el pago de diversos impuestos, todos destinados a satisfacer la misma materia gravable, es decir, generados por un mismo concepto, perjudicando al contribuyente, pues se le obliga a aportar al Estado en condiciones que no son de justicia y equidad.*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.4.17. En ese sentido, las diferentes formas de cotizaciones que se implementen en el contexto operativo del Sistema Dominicano de Seguridad Social deben observar los mismos principios constitucionales aplicables a todos los tributos que el Estado impone a sus ciudadanos, es decir, de legalidad, justicia, igualdad y equidad.

9.4.18. En virtud de lo antes expuesto, en el caso que ocupa la atención de este tribunal constitucional, al coexistir en la actualidad, de cara a los empleadores y trabajadores del sector productivo Metalmecánico, de la Industria Metalúrgica y Minera, la exigencia de tener que cotizar para el sistema creado por la Ley núm.87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social, la cual tiene un carácter universal general aplicable a todos los administrados, y al mismo tiempo deban también cotizar por la Ley núm. 374-98, que instituye el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmecánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, se está produciendo en esa categoría de empleadores y trabajadores la obligación de tributar un mismo tipo de contribución parafiscal ante dos entidades diferentes, vulnerándose no sólo el principio de igualdad tributaria, sino de legalidad, justicia y equidad, dispuesto en el artículo 243 de la Constitución.

9.4.19. Observando la aplicación del principio de igualdad tributaria, que exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis, en tanto que garantía de no discriminación, el legislador dispuso al momento en que se abocó a crear la Ley núm.87-01, que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social, la inclusión en su artículo 41, de un procedimiento de evaluación y adecuación que estuviera destinado a incluir dentro de ese sistema general aquellos planes de pensión creados por leyes específicas para que estas se sometan a las políticas generales de recaudación, inspección, control y fiscalización creadas por esa nueva legislación.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.4.20. Este tribunal constitucional en aras de una mayor edificación y en atención al principio de oficiosidad solicitó a la Superintendencia de Pensiones que informara respecto del status jurídico de los fondos de pensiones creados por leyes especiales, entre los cuales se encuentra el que ocupa nuestra atención, expresando dicho organismo, entre otras cosas lo siguiente: *Ninguno de estos planes creados por ley cumplieron con los registros se la SIPEN en el plazo de 4 años a partir de la vigencia de la Ley núm.87-01 y el Consejo Nacional de Seguridad Social no ha dictado ninguna norma a los fines de registro o de certificados de reconocimiento en las condiciones antes señaladas.* Se indica, además, que para su reconocimiento y mantenimiento como tales, debían registrarse conforme se indicó precedentemente¹³. De ahí que el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera ha estado operando al margen de la regulación y supervisión de pensiones.

9.4.21. De lo anterior se desprende que tanto los empleadores como los trabajadores del referido sector deben cotizar, tanto al amparo de la Ley núm.87-01 como de la Ley núm. 374-98, debido a que, como ya se indicó, el referido fondo nunca se registró en la Superintendencia de Pensiones, y no se acogió a sus normas reglamentarias operacionales, debiendo sus afiliados cotizar en el régimen previsional del sector como en el de la Ley núm. 87-01, emitida con posterioridad, y que por demás tienen un carácter general y de orden público.

9.4.22. Al crearse en la implementación de la Ley núm.374-98, una desigualdad tributaria directa, a cargo de los empleadores y trabajadores del sector Metalmeccánico, Metalúrgico y Minero, por tener estos que tributar doblemente, se ha vulnerado el principio constitucional de igualdad, legalidad, justicia y equidad tributaria dispuesto en el artículo 243, por no ser justo y

¹³ Superintendencia de Pensiones. Consultoría Jurídica. Oficio 0779 del 10 de junio del 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

equitativo el que esta legislación grave más de lo debido la situación impositiva de ese grupo de individuos frente a los demás.

9.5. En cuanto a la alegada violación al principio de personalidad de la pena

9.5.1. El recurrente alega que el artículo 18 de la Ley núm. 374-98, que instituye el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos es contrario a la Constitución, al establecer lo siguiente: “todo dueño gerente o administrador, etc., que no dé cumplimiento cabal de la presente ley será sancionado con pena de seis (6) meses de prisión y al pago de una multa de dos veces igual a la cantidad que tenga obligación de pagar”.

9.5.2. Cada nueva violación por la misma persona física o moral tendrá como consecuencia la duplicación de la pena; sostiene como fundamento el recurrente que la disposición es inconstitucional, ya que la misma viola el principio de personalidad de la pena, al hacer responsable penalmente al representante por el hecho cometido por las personas morales; señalan, por demás que las personas morales no pueden ser responsable penalmente por la imposibilidad de ejecutar sobre estos una pena.

9.5.3. Es preciso señalar que el derecho penal, en su proceso evolutivo, se ha caracterizado por una concepción individual y personal de la pena y así fue concebido por el constituyente en el numeral 14 del artículo 40 de la Constitución de la República; empero, como es bien sabido, la finalidad de la sanción penal es por la actividad delictual que se comete al momento de la referida actividad, que en el caso de las personas morales no son cometidas por estas, sino por quienes detentan en su poder la capacidad de acción.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.5.4. La Ley núm. 374-98, que instituye el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, en su artículo 18 precedentemente transcrito, trae como sanción penal el incumplimiento a la presente ley, pero ello tiene su razón de ser en la función coactiva que tiene el derecho penal, y la referida sanción de prisión no puede recaer sobre las personas morales, ya que las mismas no tienen ese poder de acción reprochable, además de que dichas personas jurídicas son una ficción, por lo que ésta debe recaer sobre los dueños administradores o representantes, que son los que violentan la normativa, y por tanto, son los responsables.

9.5.5. Es evidente que la posibilidad de sancionar penalmente a los dueños, gerentes, representantes y administradores de las personas morales, debe estar dispuesta de forma expresa en el contenido de las leyes, las cuales en su contexto deben permitir la presunción de que el hecho punible sea atribuible a ellas, por ser éstas quienes tienen la capacidad para motorizar la comisión del hecho.

9.5.6. En ese sentido, al disponerse en el ámbito penal que la violación a la ley producida por las personas morales está a cargo de sus dueños, gerentes, representantes y administradores, no debe entenderse que esa presunción es contraria a la Constitución, por el hecho de que en virtud del principio de la personalidad de la pena, el ilícito no es cometido por la persona moral, sino que el mismo recae sobre los dueños, gerentes, representantes y administradores, por haber dado su aceptación en la comisión del hecho que la ley cataloga como punible.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustitutita; y de los magistrados Jottin Cury David y Víctor Gómez Bergés, en razón de que no participaron en la deliberación y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto e Idelfonso Reyes; así como el disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por la Asociación de Industrias de la República Dominicana contra la Ley núm.374-98, del dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

SEGUNDO: DECLARAR no conforme con la Constitución de la República los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm.374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, por violar los principios de igualdad, legalidad, justicia y equidad tributaria, dispuestos en los artículos 18, 62.4 y 243 de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, al establecer un régimen de doble cotización a cargo de los empleadores y trabajadores del sector metalmeccánico, metalúrgico y minero.

TERCERO: DECLARAR la **NULIDAD** de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm.374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, por los motivos antes expuestos.

CUARTO: ORDENAR a las entidades de intermediación financiera que operen en el territorio nacional la congelación de los bienes financieros y económicos pertenecientes al Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, hasta que los mismos sean intervenidos por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Consejo Nacional de Seguridad Social, la Superintendencia de Pensiones y la Tesorería de la Seguridad Social.

QUINTO: ORDENAR al Consejo Nacional de Seguridad Social, a la Superintendencia de Pensiones y a la Tesorería de la Seguridad Social, determinar el destino final de los valores económicos que han sido aportados al Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos por parte de los empleadores y trabajadores de ese sector, así como completar los procesos administrativos y normativos para la determinación de la disolución del Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos.

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

SEPTIMO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la Asociación de Industrias de la República Dominicana, al Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, a la Superintendencia de Pensiones, a la Superintendencia de Bancos, a las entidades de intermediación financiera que operen en el territorio nacional y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Wilson S. Gómez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

1. Mediante instancias de fechas seis (06) de noviembre del año mil novecientos noventa y ocho (1998) y cinco (05) de agosto del año mil novecientos noventa y nueve (1999), respectivamente, depositadas ante la Suprema Corte de Justicia, la Asociación de Industrias de la República Dominicana, accionó en inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 11 de la Ley núm. 374-98, del 18 de agosto de 1998, que crea el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera.

2. Para justificar sus pretensiones, la accionante sostiene, que los citados textos de la Ley núm. 374-98, vulneran las disposiciones del artículo 8.5 de la Constitución de la República que consagra el principio de igualdad, porque crea un impuesto que grava las actividades de un sector social específico, las empresas metalmeccánicas, mineras y metalúrgicas y a todos sus trabajadores, en provecho de otro, los trabajadores sindicalizados de este renglón laboral, así como los principios constitucionales de libertad sindical y personalidad de la pena.

3. La mayoría de los jueces que integran el tribunal han concurrido en la tesis de que la Ley núm. 374-98, vulnera los principios constitucionales de igualdad, libertad sindical, legalidad, justicia y equidad tributaria y el bloque de constitucionalidad, al establecer un régimen de doble cotización a cargo de los empleadores y trabajadores del sector metalmeccánico, metalúrgico y

Sentencia TC/0190/13. Expedientes números TC-01-1998-0006, TC-01-1999-003 y TC-01-1999-008, relativos a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana contra la Ley núm. 374-98, de fecha dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

minero. Si bien en la decisión se toman algunas medidas que acompañan la declaratoria de inconstitucionalidad para salvaguardar los recursos del Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, en la misma no se advierte la necesidad de modular sus efectos en el tiempo.

4. La cuestión planteada nos lleva a salvar voto del criterio asumido por la mayoría, en vista de la trascendencia constitucional que reviste este asunto, lo que nos permite exponer, con el débito respecto de mis compañeros, las razones por las que, a mi juicio, se debió prever un plazo razonable a partir del cual se materializaran los efectos de la decisión adoptada.

II. ALCANCE DEL VOTO: MODULACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN EN EL TIEMPO. ARTÍCULO 48 DE LA LEY NÚM. 137-11, ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES.

5. En la parte dispositiva de la decisión que acoge la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal decidió lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, las acciones directas de inconstitucionalidad incoadas por la Asociación de Industrias de la República Dominicana contra la Ley núm. 374-98, del 18 de agosto de 1998.

SEGUNDO: DECLARAR no conforme con la Constitución de la República los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm. 374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, por violar los principios de igualdad, legalidad, justicia y equidad tributaria, dispuestos en los artículos 18, 62.4 y 243 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución y el bloque de constitucionalidad, al establecer un régimen de doble cotización a cargo de los empleadores y trabajadores del sector metalmecánico, metalúrgico y minero.

TERCERO: DECLARAR la NULIDAD de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm. 374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmecánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, por los motivos antes expuestos.

CUARTO: ORDENAR a las entidades de intermediación financiera que operen en el territorio nacional la congelación de los bienes financieros y económicos pertenecientes al Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmecánicos, hasta que los mismos sean intervenidos por el Consejo Nacional de Seguridad Social y la Superintendencia de Pensiones.

QUINTO: ORDENAR al Consejo Nacional de Seguridad Social, a la Superintendencia de Pensiones y a la Tesorería de la Seguridad Social, determinar el destino final de los valores económicos que han sido aportados al Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmecánicos por parte de los empleadores y trabajadores de ese sector, así como completar los procesos administrativos y normativos para la determinación de la disolución del Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmecánicos.

6. Desde la doctrina se sostiene que las sentencias constitucionales tienen efectos futuros, es decir que no afecta el pasado y los actos que se formaron en base a la norma que se escindió del ordenamiento son firmes y mantienen sus efectos jurídicos, pues de lo contrario se atentaría contra la seguridad jurídica



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y la protección de derechos adquiridos que en un Estado de Derecho constituyen garantías fundamentales.

7. La idea de modular los efectos de las sentencias dictadas en esta materia es una técnica desarrollada por los tribunales constitucionales de las jurisdicciones comparadas, 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 tan fundamentales como los que se protegen con la decisión que declara la no conformidad de una disposición normativa con la Constitución.

8. La sentencia con efectos inmediatos entran en vigencia una vez esta es publicada, pero siempre van referidas al futuro y en relación a la norma, 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.

9. En cambio, la sentencia con carácter retroactivo es la que declara la nulidad de la norma preexistente a la Constitución luego de constatar que la inconstitucionalidad tiene su origen en la violación de requisitos de formación ante el órgano que la produce; al declararse nula la ley, los actos realizados en base a esa norma sufren el mismo efecto, por tanto son inexistentes.

10. Asimismo, 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pura y simplemente del ordenamiento jurídico¹⁴.

11. En relación a este tema señala Rivera Santiváñez¹⁵ 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.

12. Por su parte, Alcalá Nogueira¹⁶ 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.

13. Las diversas posiciones que hemos visto sobre el tema están en consonancia con la previsión que en ese sentido consagra la citada Ley 137-11, que en su artículo 48 establece que la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma produce efectos inmediatos y para el porvenir, pero el Tribunal Constitucional podrá reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso.

¹⁴ 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.

¹⁵ RIVERA SANTIVÁÑEZ, JOSÉ ANTONIO. Revista de Estudios Constitucionales titulado: Los efectos de las sentencias constitucionales en el derecho interno.

¹⁶ ALCALÁ NOGUEIRA, HUMBERTO. Comentarios realizados en un trabajo titulado “La sentencia constitucional en Chile: aspectos fundamentales sobre su fuerza vinculante”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. En efecto, uno de los argumentos que fundamenta la sentencia es el informe remitido al Tribunal por la Superintendencia de Pensiones, que establece la falta de cumplimiento de los procedimientos de la Ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social por parte de las instituciones que manejan fondos de pensiones creados por leyes especiales. Esto se advierte en el párrafo 9.4.22, página 14 de la decisión, cuando dice:

Este Tribunal Constitucional en aras de una mayor edificación y en atención al principio de oficiosidad solicitó a la Superintendencia de Pensiones que informara respecto del status jurídico de los fondos de pensiones creados por leyes especiales, entre los cuales se encuentra el que ocupa nuestra atención, expresando dicho organismo, entre otras cosas lo siguiente: “Ninguno de estos planes creados por ley cumplieron con los registros se la SIPEN en el plazo de 4 años a partir de la vigencia de la Ley No. 87-01 y el Consejo Nacional de Seguridad Social no ha dictado ninguna norma a los fines de registro o de certificados de reconocimiento en las condiciones antes señaladas”. Se indica, además, que para su reconocimiento y mantenimiento como tales, debían registrarse conforme se indicó precedentemente. De ahí, que el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera ha estado operando al margen de la regulación y supervisión de pensiones.

15. Conviene precisar que la Ley núm. 87-01¹⁷ tiene por objeto establecer el

¹⁷ El artículo 1 de la Ley núm. 87-01 del 10 de mayo de 2001, establece lo siguiente. “Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) en el marco de la Constitución de la República Dominicana, para regularla y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobre vivencia, enfermedad, maternidad, infancia

Sentencia TC/0190/13. Expedientes números TC-01-1998-0006, TC-01-1999-003 y TC-01-1999-008, relativos a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana contra la Ley núm. 374-98, de fecha dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) para regular y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente a la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales, el cual comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social.

16. Como se observa, es el propio informe de la Superintendencia de Pensiones que destaca que ninguno de estos planes de pensiones [incluido el que nos ocupa] han cumplido con la ley, pero además tampoco el Consejo Nacional de Seguridad Social¹⁸ “*ha dictado ninguna norma a los fines de registro o de certificados de reconocimiento en las condiciones antes señaladas*”; es decir que los órganos creados por el Sistema de Seguridad Social no ha cumplido con el mandato de la ley para regular las indicadas instituciones relacionadas con la seguridad social¹⁹.

17. El hecho de que el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera ha estado operando al margen de la regulación y supervisión de la Superintendencia de Pensiones, como sostiene la sentencia, no constituye una razón suficiente para

y riesgos laborales. El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realizan actividades principales o complementarias de seguridad social, a los recursos físicos y humanos, así como las normas y procedimientos que los rigen”.

¹⁸ El artículo 21 de la misma Ley 87-01 señala: “El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) se organiza en base a la especialización y separación de las funciones. La dirección, regulación, financiamiento y supervisión corresponden exclusivamente al Estado y son inalienables, en tanto que las funciones de administración de riesgos y prestación de servicios estarán a cargo de las entidades públicas, privadas o mixtas debidamente acreditadas por la institución pública competente [...]”.

¹⁹El Artículo 22 de la Ley 87-01 prescribe que: “El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) tendrá a su cargo la dirección y conducción del SDSS y como tal, es el responsable de establecer las políticas, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de cobertura, defender a los beneficiarios, así como de velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS [...]”.

Sentencia TC/0190/13. Expedientes números TC-01-1998-0006, TC-01-1999-003 y TC-01-1999-008, relativos a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana contra la Ley núm. 374-98, de fecha dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justificar una decisión con efectos inmediatos, toda vez que la responsabilidad de la no regulación no es absoluta de quienes manejan el referido fondo, sino también de aquellos órganos que por omisión de sus autoridades no han cumplido con la ley. Hay que precisar además, que la falta de regulación de estos fondos no significa que hayan operado al margen de la legalidad, pues precisamente la acción ha sido dirigida contra la citada Ley 374-98 que creó dichos fondos y que agotó el trámite legislativo para su aprobación.

18. Aunque en este caso no podemos partir del supuesto de un vacío normativo, quien sustenta este voto es de criterio que procedía aplazar o diferir, por un tiempo razonable, la aplicación de la decisión a fin de que los órganos encargados de regular el Sistema de Seguridad Social tomen las medidas administrativas y financieras necesarias para preservar dichos fondos, de conformidad con la ley que rige los procedimientos constitucionales que le permite al Tribunal graduar excepcionalmente los efectos de sus decisiones según las circunstancias del caso.

19. Esta misma solución fue asumida recientemente por el Tribunal en la Sentencia TC/0110/13, del 4 de julio de 2013, párrafo 10.12, en la que dijo:

(...) 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 (...)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Por otro lado, en el ordinario quinto de la sentencia se le ordena al Consejo Nacional de Seguridad Social, a la Superintendencia de Pensiones y a la Tesorería de la Seguridad Social, determinar el destino final de los valores económicos que han sido aportados al Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera, sin embargo se trata de fondos que aún están regulados por una ley que se mantiene vigente hasta que intervengan los efectos de esta decisión.

21. Cabe resaltar además, que en la fundamentación de la sentencia el Tribunal no expone argumentos que conduzcan a ordenar a las referidas instituciones la intervención de los aportes realizados por los trabajadores y empleados del referido Fondo de Pensiones, es decir no se exteriorizan las razones que justifican una incursión con efectos retroactivos en la determinación del destino de esos valores como lo señala la núm. Ley 137-11.

22. En ese sentido, el Tribunal ha dictado una sentencia que no sólo declara la inconstitucionalidad de varios textos de la Ley núm. 374-98, sino que además está ordenando a los órganos reguladores determinar el destino final de los aportes realizados por los empleadores y trabajadores que ya está predeterminado por la ley, es decir pretendiendo que las aludidas instituciones del Sistema de Seguridad Social regulen fondos que en el caso de los trabajadores constituyen derechos adquiridos.

23. Otro aspecto de significativa trascendencia social, no abordado por la sentencia, lo constituye la falta de previsión del destino de los trabajadores de este sector y su integración al régimen de la seguridad social. La decisión parte de la existencia de un sistema de doble tributación derivado de la entrada en vigencia de la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) que coexiste con la Ley núm. 374-98, que obliga



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tanto los empleadores como los trabajadores del sector a cotizar al amparo de ambas legislaciones, sin embargo aunque la decisión le ordena a las entidades de intermediación financiera la congelación de los productos financieros pertenecientes al Fondo de Pensiones, obvia referirse a los trabajadores del sector.

24. Tratándose de una sentencia dictada en materia de inconstitucionalidad, en ocasión de la acción directa contra una ley que garantiza reivindicaciones de la seguridad social de los citados trabajadores, es un elemento suficiente para justificar no solo la graduación de los efectos de la sentencia, sino también ordenar a las citadas instituciones que antes de aplicarse los efectos de la decisión debía asegurarse la incorporación de los trabajadores de ese sector al Sistema de Seguridad Social como medida para salvaguardar sus derechos adquiridos y el derecho a la seguridad social²⁰ previstos en la Constitución.

25. Por estas razones resulta oportuno volver sobre la importancia de la clasificación de las sentencias constitucionales con fundamento en sus efectos, toda vez que la solución adoptada por el Tribunal Constitucional afectaría retroactivamente los referidos fondos, lo que, a nuestro juicio, vulnera el principio constitucional de la seguridad²¹ jurídica derivada de la legislación anterior²².

²⁰ El artículo 60 de la Constitución consagra el derecho a la seguridad social en los términos siguientes: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez”.

²¹ La preservación de los derechos adquiridos es una garantía derivada del principio de seguridad jurídica prevista en el artículo 110 de la Constitución: “[...] La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”.

²² En relación a este aspecto el jurista Roberto L. Blanco Valdés señala que “el control de la constitucionalidad, cuyo encaje democrático ha resultado complejo desde el momento mismo de su nacimiento hace más de dos centurias, debe acometerse por los encargados de sustanciarlo en cada caso –¡qué



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. POSIBLE SOLUCIÓN

26. Entendemos que en la hipótesis planteada, era de rigor que el Tribunal Constitucional modulara los efectos en el tiempo de la decisión que anuló los artículos 2,3,4,5 y 6 de la indicada Ley núm. 374-98, estableciendo un plazo para que el Consejo Nacional de Seguridad Social, la Superintendencia de Pensiones y la Tesorería de la Seguridad Social, adopten las medidas administrativas y financieras necesarias para la disolución del Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera, así como la incorporación de los trabajadores de ese sector al Sistema Dominicano de la Seguridad Social.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS.

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta Sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones jurídicas por las cuales no estamos de acuerdo con el mismo. Este voto disidente lo ejercemos amparándonos en el artículo 186 de la Constitución. Según dicho texto constitucional “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”.

duda cabe!– con esa prudencia que en el lenguaje norteamericano se denomina *self-restraint* (autocontrol)” para no caer en el peligro del activismo judicial que con tanta razón denunció Lambert en 1921.

La obra de Lambert “*El gobierno de los jueces y la lucha contra la legislación social en Estados Unidos*, a juicio de Blanco Valdés es de lectura indispensable para acercarse a la polémica cuestión del control de la constitucionalidad, en la que el autor no sólo explica, sino que polemiza abiertamente con una doctrina jurisprudencial extremadamente conservadora del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

Sentencia TC/0190/13. Expedientes números TC-01-1998-0006, TC-01-1999-003 y TC-01-1999-008, relativos a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana contra la Ley núm. 374-98, de fecha dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mediante la decisión tomada por la mayoría se declaran inconstitucionales los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la ley 374-98 del 18 de agosto de 1998, que crea el Fondo Nacional de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera. En los párrafos que siguen explicaremos las razones por las cuales los referidos textos no deben ser anulados.

I. Principio de aplicación inmediata de la ley procesal

Antes de entrar en el análisis de las razones por las cuales se declaran inconstitucionales los referidos textos, haremos algunas observaciones en lo que respecta a la forma en que se aborda el principio de aplicación inmediata de la ley procesal

1. En la sentencia se afirma que como la acción directa de inconstitucionalidad se interpuso el seis (6) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), la calidad debe evaluarse tomando en cuenta la Constitución vigente para la época, la de 1994, en la cual se establecía que dicha acción podía ser invocada por cualquier parte interesada. (Véase párrafo 7.1). Estamos de acuerdo con este razonamiento, no así con la siguiente afirmación consistente en que razonar en la forma indicada “(...) *se constituye en una excepción al principio de aplicación inmediata de la ley en el tiempo*”. (Véase párrafo 7.1)

2. En efecto, entendemos que no se trata de una excepción al principio, sino, por el contrario, de la aplicación del mismo. Ciertamente, la aplicación inmediata de la ley procesal lo que significa es que la ley que rige es la vigente al momento de concretizarse el acto procesal o la acción, de lo cual resulta que si la presente acción fue incoada durante la vigencia de la Constitución de 1994, correspondía aplicar esta Constitución (en lo relativo a la determinación de la calidad para accionar y cualquier otro aspecto procesal) y no la del 26 de enero de 2010 en vigor al momento de dictar esta sentencia. La aplicación



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inmediata de la ley procesal, lo que implica es que la ley nueva puede aplicarse en un proceso iniciado con anterioridad, pero sólo en relación a aquellos actos no concluidos durante la vigencia de la ley derogada, los cuales deben valorarse tomando en cuenta las previsiones consagradas en esta última.

II. Sobre la violación al principio de la libertad sindical.

3. En los párrafos 9.3.1 al 9.3.11 de esta sentencia se analiza la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 374-98 del 18 de agosto de 1998, sobre el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera. En el referido artículo se establece: “(...) *la especialización de un medio por ciento de cada peso bruto (1/2% de cada RD\$1.00) producido y facturado por las minas e industrias metalmeccánicas fabricantes de productos y materiales afines, para la sustentación de los servicios sociales, pensiones y jubilaciones de todos los trabajadores sindicalizados de esta región laboral en la República Dominicana. Párrafo. Este porcentaje será pagado por la empresa que se trate o por su representante, el cual recibirá a cambio un documento comprobatorio de que ha cumplido fielmente con la presente ley*”.

4. El indicado texto se considera inconstitucional, porque condiciona el derecho a obtener los beneficios previstos en dicha ley al hecho de pertenecer al sindicato que funciona en las indicadas empresas. Dicho condicionamiento se equipara a un constreñimiento que tiene como consecuencia el desconocimiento de la libertad sindical prevista en el artículo 62.4 de la Constitución. Igualmente, el referido texto se considera violatorio del principio de igualdad previsto en el artículo 39.3 de la Constitución.

5. El texto objeto de análisis viola, ciertamente, el principio de igualdad y de libertad sindical, en la medida que solo reconoce los beneficios del plan de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensiones a aquellos trabajadores que están sindicalizados. No obstante lo anterior, consideramos que no era necesaria la declaratoria de inconstitucionalidad, sino que lo procedente era interpretar el referido texto de forma tal que fuera compatible con la Constitución. En este sentido, pudo extenderse el beneficio de referencia a todos los trabajadores de dichas empresas, sin importar que no estuviesen sindicalizados.

6. Oportuna es la ocasión para recordar que se admite, generalmente, que los Tribunales Constitucionales deben hacer un esfuerzo por conservar en el ordenamiento jurídico la norma cuestionada y declararla inconstitucional solo en aquellos casos que no sea posible una interpretación conforme a la Constitución.²³ Partiendo del criterio anterior, en los últimos años las jurisdicciones constitucionales han venido desarrollando las denominadas sentencias interpretativas.

7. En este orden, cabe destacar que el Tribunal Constitucional dominicano es competente para dictar esta modalidad de sentencia, según se establece en el artículo 47 de la Ley 137-11, de fecha 13 de junio de 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. En el referido artículo 47 se establece que: *“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*

²³ Gerardo Eto Cruz, El Desarrollo del Derecho Procesal Constitucional a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano, pag. 273, Editorial ADRUS, Lima, Perú, 2011

Sentencia TC/0190/13. Expedientes números TC-01-1998-0006, TC-01-1999-003 y TC-01-1999-008, relativos a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana contra la Ley núm. 374-98, de fecha dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

8. En el poco tiempo que tiene funcionando, el Tribunal Constitucional dominicano ha dictado varias sentencias interpretativas, de las cuales comentaremos dos en los párrafos que siguen.

9. En la Sentencia TC/0010/12, de fecha 2 de mayo de 2012, el Tribunal Constitucional conoció de una acción de amparo mediante la cual una persona reclamaba que se dejara sin efecto la cancelación de una licencia de porte y tenencia de arma fuego hecha por el Ministerio de Interior y Policía, ocasión en que analizó el contenido del artículo 27 de la Ley No. 36, sobre Comercio, Porte y Tenencia de Armas de Fuego de fecha 18 de octubre de 1965; texto según el cual se establece que: *“Las licencias que hayan sido expedidas a particulares para el porte o tenencia de armas, podrán ser revocadas en cualquier tiempo por el Ministro de lo Interior y Policía”*. En efecto, respecto de dicho texto el Tribunal consideró lo siguiente:

Como se advierte, el legislador no establece requisitos para que el Ministerio de Interior y Policía revoque las referidas licencias, lo cual deja abierta la posibilidad de que dicha facultad sea ejercida de manera arbitraria. En este orden, el Tribunal considera que para que el mencionado texto legal sea conforme a la Constitución, el mismo debe interpretarse en el sentido de que el Ministerio de Interior y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Policía, debe dar motivos razonables y por escrito cuando revoca una licencia de porte y tenencia de arma de fuego.

10. La constitucionalidad de la mencionada norma se salvó poniendo a cargo del Ministerio de Interior y Policía la obligación de motivar por escrito su decisión de cancelar la indicada licencia.

11. En la Sentencia TC/0012/12, de fecha 9 de mayo de 2012, el Tribunal Constitucional conoció de una acción de amparo incoada por una señora que reclamaba la pensión de superviviente y se la negaban en razón de que no estaba legalmente casada. En este sentido, la institución que se resistía a entregar la referida pensión se fundamentaba en el artículo 252 de la Ley 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas, texto según el cual *“La viuda sólo tendrá derecho a pensión cuando el matrimonio haya durado un año por lo menos, salvo el caso de que tenga hijos del causante o que el fallecimiento hubiere sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247”*.

12. En lo que respecta a la constitucionalidad de este texto, el Tribunal Constitucionalidad hizo las consideraciones que se exponen a continuación:

Según el citado artículo 252, el otorgamiento de la pensión de superviviente está condicionado a la existencia de un matrimonio, requisito que contradice el artículo 55.5 de la Constitución, cuyo texto dispone lo siguiente: “La unión singular y estable entre un hombre y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, genera derechos y deberes en sus relaciones personales y patrimoniales, de conformidad con la ley.

Por otra parte, según el indicado artículo 252, solo la viuda tendría derecho a la pensión de superviviente, mas no así el viudo, lo cual



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulnera el principio de igualdad entre el hombre y la mujer previsto en el artículo 39.4 de la Constitución, que expresa: “La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género”.

En consecuencia, resulta evidente que el texto objeto de análisis transgrede la Constitución, particularmente los principios relativos a la igualdad, la dignidad humana y la familia. No obstante, dicho texto sería conforme con la Constitución, a condición de que se interprete en la forma que más adelante indicará este Tribunal Constitucional, ejerciendo así la facultad de garantizar la permanencia de una determinada norma en nuestro ordenamiento jurídico.

De acuerdo con los principios expuestos, para el Tribunal Constitucional, la interpretación conforme a la Constitución del artículo 252 de la Ley No. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, debe ser la siguiente: “Tendrá derecho a pensión el o la sobreviviente de un matrimonio o de una unión marital de hecho con por lo menos un año de duración, salvo el caso de que hayan engendrado hijos o que el fallecimiento hubiere sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247.

13. En esta sentencia también se declaran inconstitucional los artículo 3, 4, 5 y 6 de la referida ley 378-98, en el entendido de que los empresarios tienen que tributar dos veces, ya que mediante la Ley núm. 87-01 fue instaurado el Sistema de Seguridad Social, en virtud del cual también tienen que cotizar,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cotizaciones que se asimilan al pago de impuestos, de manera que se advierte una doble tributación. En los párrafos que siguen expondremos las razones por las cuales los referidos textos no violan la Constitución.

14. En torno a este tema consideramos que la naturaleza de las referidas cargas es distinta a la de los impuestos y, además, entendemos que el tema de los fondos de pensiones instituido con anterioridad a la entrada en vigencia de la referida ley 87-01 fue contemplado en esta misma en el artículo 41, texto que se menciona en la sentencia.

15. Dada la trascendencia que tiene para la solución de la cuestión objeto de análisis el mencionado artículo 41, nos parece pertinente transcribirlo y analizarlo a profundidad.

16. El contenido del mencionado artículo 41 es el siguiente:

Los fondos de pensiones creados mediante leyes específicas o planes corporativos podrán continuar operando, siempre que cumplan con los requisitos establecidos por la presente ley y sus normas complementarias, en especial: a) Que las cotizaciones sean iguales o superiores a las que establece la presente ley; b) Que la proporción destinada a la cuenta personal sea acumulada en cuentas individuales exclusivas de los afiliados; c) Que los fondos de pensión sean invertidos y obtengan la rentabilidad real mínima; d) Que se incluya un seguro de vida y discapacidad con las prestaciones estipuladas en la presente ley y sus normas complementarias; e) Que sean regulados, monitoreados y supervisados por la Superintendencia de Pensiones; f) Que prevean el traspaso de la cuenta personal a la AFP seleccionada en caso de que el afiliado cese en el empleo; y g) Que inviertan sus activos de acuerdo a la presente ley y sus normas complementarias.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo I.- Los empleadores que cotizan a los fondos especiales están obligados a contribuir con el Fondo de Solidaridad Social y con la Superintendencia de Pensiones, según lo establece el artículo 61 de la presente ley. Párrafo II.- Los planes de pensiones existentes a que se refiere el presente artículo deberán realizar estudios actuariales para determinar el valor presente de sus activos y pasivos. Aquellos que, a juicio de la Superintendencia de Pensiones, estén operando de manera eficiente y presenten la solidez requerida que respalde adecuadamente los fondos de pensiones, podrán constituirse en Administradoras de Fondos de Pensiones, para lo cual deberán ajustar sus estatutos y reglamentos de acuerdo a la presente ley y sus normas complementarias, en un período no mayor de cuatro (4) años a partir de la vigencia de la presente ley. Párrafo III.- El Consejo Nacional de Seguridad Social, con el apoyo técnico de la Superintendencia de Pensiones, gestionará ante el Estado Dominicano un certificado de reconocimiento, de carácter excepcional, a favor de los trabajadores afiliados a las cajas o fondos de pensiones especiales creados mediante ley que sean disueltas por falta de viabilidad financiera y actuarial, siempre que el afiliado haya cotizado regularmente a las mismas durante cuatro (4) años o más. Los planes de pensiones disueltos deberán transferir, en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, la parte de los activos correspondientes a cada afiliado a la AFP seleccionada por éste. Párrafo IV.- Las Cajas de Pensiones y Jubilaciones que operan con carácter complementario podrán seguir operando como tales, sin estar sujetas a los requisitos que establece la presente ley. No obstante, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) dictará las normas mínimas sobre la administración de los fondos y la prestación de los servicios, los cuales estarán sujetos a la supervisión de la Superintendencia de Pensiones. Párrafo V.- En un plazo no mayor de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuatro (4) años, a partir de la promulgación de la presente ley, las cajas de pensiones y jubilaciones creadas por ley con carácter complementario podrán transformarse en Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de acuerdo a la presente ley y sus normas complementarias. En este caso, los afiliados a estos planes podrán decir si permanecer en la AFP, formada o trasladar sus fondos a otra AFP.

17. Como se observa, en el texto transcrito se contemplan varias soluciones administrativas en relación a los fondos de pensiones existentes al momento de la entrada en vigencia de la referida Ley 87-01. La primera alternativa contemplada consiste en que dichos fondos puedan continuar operando; mientras que la segunda consiste en la disolución de dichos fondos.

18. La viabilidad de la primera alternativa, es decir, que dichos fondos puedan continuar funcionando, está sujeta a que se cumplan las condiciones que se indican a continuación:

- a) Que las cotizaciones sean iguales o superiores a las establecidas en la Ley 87-01.
- b) Que los fondos sean invertidos y obtengan la rentabilidad real mínima.
- c) Que se incluya un seguro de vida y capacidad con las prestaciones estipuladas en la presente ley y sus normas complementarias.
- d) Que sean regulados o monitoreados y supervisados por la Superintendencia de Pensiones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- e) Que prevean el traspaso de la cuenta a la AFP seleccionada en caso de que el afiliado cese en el empleo y,
- f) Que inviertan sus activos de acuerdo a la presente Ley 87-01 y sus normas complementarias

19. La segunda alternativa prevista en el mencionado artículo 41, es decir, la disolución del fondo de pensiones, opera cuando este adolece de viabilidad financiera y actuarial. El legislador ha previsto, para tal eventualidad, la emisión de un certificado de reconocimiento, de carácter excepcional, en beneficio de los trabajadores afiliados a las cajas o fondos de pensiones especiales disueltos, condicionado el mismo a que el afiliado haya cotizado durante cuatro años. La emisión de dicho certificado está a cargo del Consejo Nacional de la Seguridad Social, quien contará con el apoyo técnico de la Superintendencia de Pensiones. (Artículo 41 párrafo III, Ley 87-01)

20. La disolución del Plan de Pensiones tiene como consecuencia, además, la transferencia de la parte de los activos correspondiente a cada afiliado a la AFP seleccionada por éste. La referida transferencia debe hacerse en un plazo no mayor de 90 días hábiles. (Artículo 41 párrafo III, Ley 87-01)

21. Del análisis que precede se advierte que la propia Ley 87-01, relativa al Sistema Dominicano de Seguridad Social, prevé la posibilidad de que los planes de pensiones creados con anterioridad puedan seguir funcionando. De manera que no es correcto deducir una inconstitucionalidad fundada en la entrada en vigencia de la referida ley.

22. Otro elemento no menos importante lo constituye el hecho de que la misma ley 87-01 establece un mecanismo de disolución de los planes de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensiones que le precedieron, diseño que garantiza los derechos de los afiliados en la forma indicada anteriormente.

23. El hecho de que en relación al plan de pensión que nos ocupa no se hayan hecho las modificaciones previstas en el mencionado artículo 41, como se indica en la certificación expedida por la Superintendencia de Pensiones el 10 de junio de 2013, la cual se menciona en el párrafo 9.4.22 de esta sentencia, no puede tener como consecuencia la inconstitucionalidad de la Ley objeto de análisis.

24. Ante tal situación la solución que procede es, según el mismo artículo 41, la disolución del plan de pensiones, pero en modo alguno se plantea un conflicto de doble tributación y menos aún de orden constitucional, sino administrativo, en una primera fase, y contencioso administrativo, en una eventual segunda fase. De lo cual resulta que los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm. 378-98 no violan la Constitución, como se afirma en esta sentencia.

25. En definitiva, consideramos que corresponde a las autoridades administrativas competentes resolver, a pedimento de parte o de oficio, la situación de los planes de pensiones creados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 87-01, pero no existen razones jurídicas para declarar inconstitucional los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm. 374-98 que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera.

Conclusiones

El artículo 2 de la Ley núm. 374-98, del 18 de octubre de 1998, es conforme con la Constitución en la medida que se interprete, en el sentido de que todos los trabajadores metalmeccánico de la Industria Metalúrgica y Minera se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

beneficien del Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones, sin importar que no estén sindicalizados. Al interpretar el referido texto en la forma indicada se respeta el principio de la libertad sindical y el de igualdad. Mientras que los artículos 3, 4, 5 y 6 son conforme con la Constitución.

En otro orden, la entrada en vigencia de la Ley núm. 87-01 que instituye el Sistema Dominicano de Seguridad Social no colide con los planes de Jubilaciones creados con anterioridad, por el contrario, la indicada ley prevé los mecanismos que garanticen la coexistencia de ambos sistemas; así como la disolución de los planes de pensiones que no se adecuen al nuevo modelo. En todo caso, no existe un problema de doble tributación y los conflictos y dificultades que puedan generarse son de orden administrativo, pero en ningún caso de orden constitucional.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO IDELFONSO REYES

Con el debido respeto al criterio mayoritario reflejado en la sentencia y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. En la especie, el Tribunal Constitucional ha decidido declarar no conforme con la Constitución, y por consiguiente la nulidad de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm. 374-98, que crea el Fondo Nacional de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera, por violar los principios de la libertad sindical, así como los de igualdad, legalidad, justicia y equidad tributaria dispuestos en los artículos 8 ordinales 5 y 11 y 102 de la Constitución del 1994, actuales artículos 40.15, 62.4 y 40.14 respectivamente de la Constitución de 2010 y el

Sentencia TC/0190/13. Expedientes números TC-01-1998-0006, TC-01-1999-003 y TC-01-1999-008, relativos a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana contra la Ley núm. 374-98, de fecha dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

bloque de constitucionalidad, al establecer un régimen de doble cotización a cargo de los empleados y trabajadores del sector metalmecánicos, metalúrgicos y mineros.

Relativo a lo anterior, al avocarnos al texto de los artículos de la Ley No.374-98, anulados mediante la presente sentencia, entre los mismos, uno de los esenciales es el art.2, que establece lo siguiente: *Se establece la especialización de un medio por ciento de cada peso bruto (1/2% de cada RD\$1.00) producido y facturado por la minas e industrias metalmecánicas fabricantes de productos y materiales afines, para la sustentación de los servicios sociales, pensiones y jubilaciones de todos los trabajadores sindicalizados de este renglón laboral en la República Dominicana;* como vemos, al tratarse de una ley impositiva, que establece contribuciones parafiscales al establecer de forma obligatoria, la retención de capital para fines de fondos económicos de pensiones de trabajadores, al ser este artículo el que contiene los porcentajes relativos a dichas cargas se convierten en la esencia o núcleo duro de esta norma; por consiguiente al Tribunal anular los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm. 374-98, dejaríamos a los demás artículos de la referida ley sin razón o fundamento. En tal virtud, para los fines constitucionales, el Tribunal debió declarar la nulidad en su totalidad de la Ley núm. 374-98, ya que al anularla parcialmente, deja a la parte restante con vigencia legal o vida jurídica, pero sin efectividad impositiva alguna, perdiendo el objeto para el cual fue creada; además, con el agravante de que la acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta en contra de la ley completa, y no sobre una parte de ella, como decidió el TC en la presente sentencia.

Al este tribunal declarar no conforme con la Constitución sólo una parte de la ley, y emitir la sentencia objeto del presente voto salvado; consideramos que la presente decisión al declarar la inconstitucionalidad parcial de la ley 374-98, dicha decisión no debió afectar íntegramente la norma como lo ha



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hecho, al dejar acéfala una parte de ella, ya que conforme lo establecido en el párrafo I del artículo 47 de la Ley núm. 137-11, relativo a las sentencias interpretativas, que dispone: “ 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”, en consecuencia al Tribunal declarar la inconstitucionalidad parcial de la norma atacada, violentó dicha disposición normativa, ya que ésta decisión afecta íntegra y sustancialmente a la ley en su conjunto, lo que provoca una incongruencia de la misma, al hacerse efectiva la inconstitucionalidad pronunciada quedan sin contenido suficiente los restantes artículos y la propia ley, convirtiéndose así en una pieza vaga; pues la imprecisión legal genera un vacío normativo, marco favorable para la especulación o interpretación confusa, que atenta contra la seguridad jurídica en la República Dominicana.

El derecho se sostiene en un sistema de signos preestablecidos, que presenta una naturaleza de carácter lingüístico, como tal, amerita sumo cuidado en lo referente al uso del lenguaje, existen datos que demuestran que un cambio de una sola palabra podría cambiar completamente el sentido de una norma, incluso modificar peligrosamente su alcance, dejando que se escape la intención legislativa; esto puede suceder, como en la especie al retirarle el contenido a dicha norma; cuando suceden éstos casos debemos asegurar el sentido del contenido restante; pues cualquier modificación en el texto de una norma puede convertirlo, en una especie de cascarón legal, a modo de ejemplo en el argot popular, es como dejar un cangrejo sin masa. Este armazón legal sin contenido, nos trae a colación problemas relativos al lenguaje jurídico, tales como: las vaguedades y ambigüedades que pueden dar lugar a las más erradas interpretaciones.

En consecuencia y en virtud de las argumentaciones expuestas, el voto salvado que nos hemos reservado va dirigido, a que en consonancia con el espíritu de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nuestra ley de procedimiento, entendemos que este Tribunal debió declarar la inconstitucionalidad sobre la totalidad de la Ley núm. 374-98, a los fines de darle fiel cumplimiento a lo establecido en el artículo 47 de la referida ley; a la vez que, al emitir una decisión acabada y cerrada, y no dejar, como ha ocurrido, una pieza legislativa vaga a merced de los trabajadores del derecho, en consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de la Ley núm. 374-98 en su conjunto, iría acorde con la Ley núm.137-11 y en pos de una adecuada interpretación jurídica, en consonancia a los precedentes vinculantes de este Tribunal.

Firmado: Idelfonso Reyes, Juez.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario