



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Santo Domingo de Guzmán D.N.
10 de octubre de 2019

DETEREL 294/2019.

A la : Comisión Permanente de **Seguridad Social, Trabajo y Pensiones.**

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood,**
Coordinadora de Comisiones Permanentes

CC : **Mercedes Camarena Abreu**
Secretaria General Legislativa (Interina)

De : **Welnel D. Félix F.**
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Informe sobre proyecto de ley mediante el cual se concede una pensión del Estado a favor del señor Rafael Abreu.

Ref. : Exp. No. **01112-2019-SLO-SE** Of. No. **00008703** d/f 28-08-2019

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Facultad Legislativa Congressional

La facultad legislativa congressional para legislar en torno a esta materia esta sustentada en:

- a) La Constitución de la República en su artículo 93, numeral 1), literal q), al establecer las atribuciones generales en materia legislativa, estableciendo de la siguiente forma:

"Legislar acerca de toda materia que no sea competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución;..." y

- b) La Ley No. 379 de fecha, 11 de diciembre del año 1981, en su artículo 10 el cual expresa de la siguiente manera:

"En los casos no previstos en la presente ley, las pensiones solo podrán ser concedidas por el Congreso Nacional".



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Procedimiento de Aprobación:

Por su naturaleza la presente ley, para fines de aprobación; se rige por lo establecido en La Constitución de la República, en su artículo 113, que expresa textualmente lo siguiente: *"Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara."*

Desmonte Legal:

El proyecto de ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución de la República,
2. La ley No. 379, art. 10, del 11 de diciembre de 1981, sobre Pensiones y Jubilaciones Civiles del Estado, y sus modificaciones.
3. El Reglamento Interno del Senado

Del análisis del desmonte legal hemos observado que las vistas tienen una referencia genérica y separado en viñetas, lo cual no es adecuado en el marco de las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativa. Asimismo, menciona el reglamento del Senado dentro de los precedentes, lo que no constituye como tal. Recomendamos la siguiente redacción:

Vista: La Constitución de la República,

Vista: La ley No. 379, del 11 de diciembre de 1981, sobre Pensiones y Jubilaciones Civiles del Estado, y sus modificaciones.

Análisis Legal y Constitucional

1.- Los considerandos cuarto, quinto, sexto y séptimo establecen lo siguiente:

CONSIDERANDO CUARTO: Que el Señor **RAFAEL ABREU**, portador de la Cédula de identidad y electoral No. 109-0000731-0, laboró como Maestro en el Ministerio de Educación en el periodo 1974 hasta el 1982.

CONSIDERANDO QUINTO: Que el Señor **RAFAEL ABREU**, laboró en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como Asistente desde el año 2000 hasta el año 2004.

CONSIDERANDO SEXTO: Que el Señor **RAFAEL ABREU**, laboro para la Distribuidora de Sal en Grano, C x A, como Auxiliar en Contabilidad, desde el año 1979, transferido luego a la Refinería de Sal C x A, como Encargado de ventas, desde el año 1982 hasta



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

el año 1983, luego promovido y trasladado a la Fabrica Dominicana de Cemento, C x A, como Supervisor de ventas hasta el año 1986, empresas pertenecientes a la Corporación Dominicana de Empresas estatales (CORDE).

CONSIDERANDO SEPTIMO: Que el Señor **RAFAEL ABREU**, desempeñó el puesto de Regidor en el Ayuntamiento del municipio de Bohechio en la Provincia de AZUA, en los años 1990-1994, 1994-1998.

- 1.1. Como puede observarse, los considerandos precedentes establecen un dossier de labores en el Estado por parte del señor Rafael Abreu, como un elemento justificativo para otorgar la pensión. Sin embargo, a partir de lo establecido en el artículo 1 de la ley 379 que dispone: "Art. 1.- El Presidente de la República hará efectivo el beneficio de la jubilación con Pensiones vitalicias del Estado con cargo al Fondo de Pensiones y jubilaciones Civiles de la ley de Gastos Públicos, a los Funcionarios y Empleados Civiles que hayan prestado servicios en cualquier institución o9999 dependencia del Estado durante veinte (20) a veinticinco (25) años y desde veinticinco (25) a treinta (30) años y hayan cumplido la edad de sesenta (60) años. Dichos beneficios serán concedidos por el Presidente de la República a requerimiento de los interesados según lo establecido en el Art. 7 de esta Ley. Sin embargo, la jubilación será automática al cumplirse más de treinta (30) años y hasta 35 años de servicios y sesenta (60) años de edad o al cumplirse más de treinta y cinco (35) años de servicios, sin tomar en cuenta la edad", es competencia del presidente de la República otorgar las pensiones a personas que han laborado en el Estado, correspondiente al Congreso otorgarlas a aquellos que no reúnan tales, según lo establecido el artículo 10: "Art. 10.- En los casos no previsto en la presente Ley, las Pensiones solo podrán ser concedidas por el Congreso Nacional".
- 1.2. A partir de lo señalado, los considerandos sustentadores de la iniciativa no son cónsono con la Ley 379 y el legislador no debe acudir a ello para justificarlo, pues estaría invadiendo una función previamente otorgada el presidente de la República, de lo cual está impedido legislar, al tenor de lo establecido en el artículo 93, numeral 1, literal q), que reza: Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución".
- 1.3. Sin embargo, si bien el legislador no puede sustentarse en los trabajos realizados para otorgar la pensión, puede referenciar su ardua labor en el Estado, sin que en la actualidad este pensionado. Al respecto, es preciso indicar que la redacción completa de los considerandos implica una reubicación de los mismos, y establecer criterios que permitan resaltar el papel de la persona para con el Estado, su condición actual y lo que debe asumir en Congreso ante una persona con las condiciones señaladas. Recomendamos la siguiente redacción:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Considerando primero: Que el Señor **Rafael Abreu**, portador de la Cédula de identidad y electoral No. 109-0000731-0, es un ciudadano que ha servido a la nación desde diversas actividades públicas y sociales, destacando su dedicación como empleado y activista social en su comunidad;

Considerando segundo: Que el señor Rafael Abreu, no obstante laborar como maestro en el Ministerio de Educación en el periodo 1974 hasta el 1982; en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como Asistente desde el año 2000 hasta el año 2004; en la Distribuidora de Sal en Grano, C x A, como Auxiliar en Contabilidad, desde el año 1979 , transferido luego a la Refinería de Sal C x A, como Encargado de ventas, desde el año 1982 hasta el año 1983; promovido y trasladado a la Fabrica Dominicana de Cemento, C x A, como Supervisor de ventas hasta el año 1986, empresas pertenecientes a la Corporación Dominicana de Empresas estatales (CORDE) y regidor en el Ayuntamiento del municipio de Bohechío en la Provincia de AZUA, en los años 1990-1994, 1994-1998, no ha sido beneficiado con una pensión del Estado, lo que le ha generado serios inconvenientes económicos por la falta de recursos, que le permitan solventar sus necesidades básicas;

Considerando tercero: Que el artículo 93, literal q), establece como atribución del Congreso Nacional la capacidad de "...legislar acerca de toda materia que no sea competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución";

Considerando cuarto: Que, de igual modo, el artículo 60 de la Carta Magna, en torno al alcance de la competencia del Senado de la República, para velar por la seguridad social ciudadana, establece lo siguiente: "...El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, en la discapacidad, desocupación y vejez";

Considerando quinto: Que, en tal virtud, es deber del Estado dominicano estimular y apoyar el desarrollo del sistema de seguridad social y de las leyes adjetivas sobre la materia, brindando protección y garantías del respeto a los derechos adquiridos de aquellos ciudadanos y ciudadanas que han entregado sus años productivos al ejercicio público, enmarcando sus acciones en un ejercicio digno e intachable, contribuyendo al desarrollo y avance de la nación.

Análisis Constitucional

1.- Las decisiones sobre el otorgamiento de pensiones por parte del Congreso encuentran su sustento constitucional en el artículo 93, numeral 1), literal q), que



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

establece: *"Legislar acerca de toda materia que no sea competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución;..."* así como todo lo relativo a la toma de decisiones que impulsen la seguridad social de las personas, aún sea de manera individualizada.

Análisis de Técnicas Legislativas

Sin menoscabo de lo analizado, en lo relativo a la incompetencia del Congreso para emitir pensiones de esta naturaleza, es obligación de esta dirección identificar los elementos técnicos y sugerir cómo debe ser redactado.

1. La redacción de los títulos de las leyes debe ser observando los criterios de técnicas legislativas, deben ser en minúscula, como sigue:

Ley que Concede Una Pensión del Estado a Favor de Rafael Abreu

2. Del análisis del proyecto y las técnicas legislativas del mismo, hemos observado que adolece de un objeto que identifique el móvil de la iniciativa, así como de un ámbito de aplicación. En el primer caso, el objeto, como elemento informativo de contenido no normativo, es necesario que acompañe a todo proyecto de ley, sin importar su contenido y extensión, con la finalidad de informar con precisión de qué se trata y su alcance. Asimismo, toda iniciativa debe poseer su ámbito de aplicación, lo que permite identificar con precisión dónde o en quien recae la norma, lo que a su vez nos lleva a reconocer el tipo de ley (particular o colectiva, local o nacional).

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto auxiliar al señor **Rafael Abreu**, otorgando una pensión del Estado, que contribuya a paliar su situación general y la de sus familiares.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta ley es de aplicación auxiliar al señor **Rafael Abreu**.

3. El artículo 4 del proyecto establece: **"Artículo 3.-** La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación". Al respecto, es preciso señalar que los proyectos de ley no entran en vigencia con la publicación exclusivamente, sino que deben agotar todo un procedimiento de promulgación y publicación, a lo cual debe hacer referencia la ley. Recomendamos la siguiente redacción.

Artículo. Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia a partir de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados por el Código Civil de la República Dominicana.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

4. El artículo 4 del proyecto de ley establece: "**Artículo 4.-** Esta ley modifica cualquier otra ley, parte de ley o Decreto que le sea contraria", este mandato trata de una modificación genérica, lo que no es recomendable en técnica legislativa, puesto que en sí mismas, las leyes, por efecto de aplicación, modifican toda la ley que sean contrarias. Sugerimos eliminar.
5. Los artículos 1 y 2 no contienen epígrafes. Los epígrafes son nomenclaturas que identifican el contenido de los artículos. Se colocan en breves palabras y en negrita. Recomendamos los siguientes:

Artículo.- Concesión de pensión. Se concede una pensión del Estado por la suma de **SETENTA Y CINCO MIL PESOS (RD\$75,000.00)** mensuales a favor del señor **RAFAEL ABREU**.

Artículo 2.- Cargo de la pensión. Dicha pensión será pagada con cargo al Fondo de Pensiones y Jubilaciones Civiles del Estado de la Ley del Presupuesto General del Estado.

A partir de las recomendaciones anteriores, se hace necesario readecuar el proyecto completo, en una redacción alterna, como sigue:

Ley que Concede Una Pensión del Estado a Favor de Rafael Abreu

Considerando primero: Que el Señor **Rafael Abreu**, portador de la Cédula de identidad y electoral No. 109-0000731-0, es un ciudadano que ha servido a la nación desde diversas actividades públicas y sociales, destacando su dedicación como empleado y activista social en su comunidad;

Considerando segundo: Que el señor Rafael Abreu, no obstante laborar como maestro en el Ministerio de Educación en el periodo 1974 hasta el 1982; en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social como Asistente desde el año 2000 hasta el año 2004; en la Distribuidora de Sal en Grano, C x A, como Auxiliar en Contabilidad, desde el año 1979 , transferido luego a la Refinería de Sal C x A, como Encargado de ventas, desde el año 1982 hasta el año 1983; promovido y trasladado a la Fabrica Dominicana de Cemento, C x A, como Supervisor de ventas hasta el año 1986, empresas pertenecientes a la Corporación Dominicana de Empresas estatales (CORDE) y regidor en el Ayuntamiento del municipio de Bohechío en la Provincia de AZUA, en los años 1990-1994, 1994-1998, no ha sido beneficiado con una pensión del Estado, lo que le ha generado serios inconvenientes económicos por la falta de recursos, que le permitan solventar sus necesidades básicas;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Considerando tercero: Que el artículo 93, literal q), establece como atribución del Congreso Nacional la capacidad de "...legislar acerca de toda materia que no sea competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución";

Considerando cuarto: Que, de igual modo, el artículo 60 de la Carta Magna, en torno al alcance de la competencia del Senado de la República, para velar por la seguridad social ciudadana, establece lo siguiente: "...El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, en la discapacidad, desocupación y vejez";

Considerando quinto: Que, en tal virtud, es deber del Estado dominicano estimular y apoyar el desarrollo del sistema de seguridad social y de las leyes adjetivas sobre la materia, brindando protección y garantías del respeto a los derechos adquiridos de aquellos ciudadanos y ciudadanas que han entregado sus años productivos al ejercicio público, enmarcando sus acciones en un ejercicio digno e intachable, contribuyendo al desarrollo y avance de la nación.

Vista: La Constitución de la República,

Vista: La ley No. 379, del 11 de diciembre de 1981, sobre Pensiones y Jubilaciones Civiles del Estado, y sus modificaciones.

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto auxiliar al señor **Rafael Abreu**, otorgando una pensión del Estado, que contribuya a paliar su situación general y la de sus familiares.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta ley es de aplicación auxiliar al señor **Rafael Abreu**.

Artículo 3.- Concesión de pensión. Se concede una pensión del Estado por la suma de **SETENTA Y CINCO MIL PESOS (RD\$75,000.00)** mensuales a favor del señor **RAFAEL ABREU**.

Artículo 4.- Cargo de la pensión. Esta pensión será pagada con cargo al Fondo de Pensiones y Jubilaciones Civiles del Estado de la Ley del Presupuesto General del Estado.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Artículo 5. Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia a partir de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados por el Código Civil de la República Dominicana.

A partir de lo analizado recomendamos que la comisión se aboque a su estudio, pudiendo observar lo antes señalado y rechazar este proyecto de ley.

Atentamente,

Wenel D. Félix. F.
Director

WDF