



**SENADO**  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”**

Santo Domingo de Guzmán D.N.  
04 de agosto de 2020

**DETEREL 165/2020.**

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 Departamento Técnico de Revisión Legislativa.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley que permite el retiro único y anticipado de hasta el 30% de los fondos acumulados por los trabajadores en las administradoras de fondos de pensiones, para dinamizar la economía familiar en estados de emergencia.

Ref. : **Exp. 01364.**

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:

**Contenido**

Esta iniciativa de ley, tiene por objeto permite el retiro único y anticipado de hasta el 30% de los fondos acumulados por los trabajadores en las administradoras de fondos de pensiones, para dinamizar la economía familiar en estados de emergencia.

Esta propuesta proviene de la Cámara de Diputados.

**Análisis Constitucional y Legal**

Luego del análisis en los aspectos constitucional observamos lo siguiente:

1.- Al momento de enfocar el estudio de toda iniciativa legislativa, en cumplimiento de las recomendaciones de técnicas legislativas, es necesario abordar un punto sustancial del *chek list* primario a que debe ser sometida, nos referimos a su razón de ser, justicia, utilidad y favorabilidad, al tenor de lo establecido en el artículo 40.15 de la Carta Magna que establece: “La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la



**SENADO**  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”**

comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica”. O sea, es necesario analizar la idoneidad de la iniciativa, su utilidad práctica y sobre todo su coherencia entre los medios que utiliza y los fines perseguidos.

1.1.- El objetivo de toda ley es procurar ordenar y regular situaciones institucionales, políticas y sociales que beneficien la comunidad, que ordenen adecuadamente la labor del Estado, que sean útiles y que no culmine perjudicándoles, de lo contrario pierde su razonabilidad, su fundamento y su función dentro de la comunidad política.

1.2.- El objeto principal de la iniciativa sujeta a estudio es que, ante una situación de calamidad, los afiliados al sistema de pensiones establecido en la Ley 87-01 puedan acceder hasta a un treinta por ciento de los fondos que tengan acumulados en sus cuentas individuales, lo que, según las justificaciones del legislador, podrá contribuir a paliar situaciones económicas devenidas de la condición general de estado de excepción. Desde este punto de vista, puede considerarse que la ley posee mandatos de utilidad y de beneficios a las personas y de proporcionalidad en sus fines, que justifican su aprobación, dado su alcance en favor de los ciudadanos. Sin embargo, es indudable que, para poder determinar tal cuestión, se hace necesario ejercicios estadísticos que puedan concluir en identificar los afiliados que realmente ameriten de tales recursos y cuales no y, también, la necesidad del acceso *a priori* a fondos reservados para su retiro y proyectar a futuro el posible impacto económico de una medida de esa naturaleza en las cuentas particulares frente a lo montos de las pensiones que recibirían al momento del retiro. Se haría necesario proyectar qué tanto los beneficiaría ante situaciones como las mencionadas o les perjudicaría en los montos del retorno.

1.3.- El sistema de pensiones tiene por objeto garantizar a los ciudadanos una pensión adecuada al momento de su retiro, sustentada en sus ahorros, potencializados por las inversiones que puedan realizar las administradoras de fondos de pensiones, que otorgan al afiliado porcentajes de ganancias por la inversión realizada. El acceso a los fondos se hará, según establece la ley, al cumplir los 360 meses cotizados, o sea 30 años de servicios, considerados tiempo suficiente en que la persona no solo ha desarrollado una vida laboral, sino a podido acumular ahorros suficientes para acceder a un retorno adecuado acorde con sus necesidades y el salario devengado en su vida laboral. Son mandatos previsivos tendentes a impulsar la estabilidad económica de las personas al momento de su retiro y que no se encuentren sujetos a la inopia económica después de una larga vida laboral.

1.4.- Un ejercicio simple, aplicado a los porcentajes establecidos en la propuesta legislativa, nos puede arrojar criterios. Un treinta por ciento de los ahorros de las personas, proyectados en treinta años, representa un quinto de todo lo ahorrado, o sea, montos cercanos seis años de cotizaciones ininterrumpidas, lo que reduciría el monto acumulado a solo un ochenta por ciento de lo que debió ahorrar. Al final de su vida laboral, por el uso



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa  
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

a priori solo podría tener acceso a ello, lo que no le permitiría acceder a una pensión mínimamente adecuada.

1.5.- A partir de lo analizado, dado que los mandatos del proyecto no son consecuentes con un fin beneficioso, sino que pueden acarrear peores situaciones en el futuro que con los beneficios que pueda otorgar en la actualidad o en situaciones determinadas, la iniciativa objeto de estudio no es justa ni útil para la sociedad, no es proporcional ni favorable y terminará perjudicando al afiliado al sistema de pensiones al momento del retiro.

Análisis legal

1.- Uno de los principios básicos en que se sustenta nuestro Sistema de Seguridad Social es el referente al "Equilibrio Financiero". El indicado principio se encuentra consagrado en el artículo 3 de la Ley No. 87-01, del 9 de mayo de 2001, que Crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y establece textualmente:

***Art. 3.- Principios rectores de la seguridad social. El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) se regirá por los siguientes principios: ...***

***• Equilibrio financiero: Basado en la correspondencia entre las prestaciones garantizadas y el monto del financiamiento, a fin de asegurar la sostenibilidad del Sistema Dominicano de Seguridad Social.***

1.1.- Aunque el equilibrio financiero se refiere a "***la correspondencia entre las prestaciones garantizadas y el monto del financiamiento, a fin de asegurar la sostenibilidad del Sistema Dominicano de Seguridad Social*** una mirada interpretativa más allá de esta definición nos puede arrojar criterios. Dentro del sistema de la seguridad social, para administrar los fondos de pensiones la propia ley creo las administradoras de fondos de pensiones, destinadas a administrar los fondos acumulados por los afiliados en sus cuentas personales, realizar las inversiones de los mismos y permitir la rentabilidad de dichos fondos, lo que culmina con beneficiar a los afiliados al sistema.

1.2.- Las inversiones de los fondos de los afiliados por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones implica que los mismos sean colocados en el sistema financiero, a largo o corto plazo, lo que genera la rentabilidad adecuada en beneficio tanto de los afiliados como de los administradores y contribuye a la estabilidad financiera del sistema, en tanto recibe sus propios recursos y contribuyen a impulsar la economía del país.

1.3.- Desde este punto de vista, a partir de los datos aportados en diferentes medios (aunque no hemos tenido acceso a datos oficiales) un porcentaje de un treinta por



**SENADO**  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”**

ciento de los montos acumulados representan cercano a los 180,000 millones, lo que, indudablemente, si son abruptamente extraídos del sistema, provocaría un desequilibrio y un efecto negativo en el sistema y en la propia estabilidad económica, según declaraciones del Gobernador del Banco Central.

1.4.- Desde este punto de vista, la iniciativa legislativa no es cónsono con el principio de “equilibrio financiero” de la propia ley 87-01.

**Análisis Técnico Legislativo**

Luego de analizar esta iniciativa de ley en el aspecto técnico legislativo, entendemos que la misma cumple con todos los requisitos exigidos en este ámbito.

En conclusión, la Dirección Técnica de Revisión Legislativa entiende que esta iniciativa no es cónsona con el principio de proporcionalidad y favorabilidad establecidos en la constitución, no es justa ni útil para la sociedad. Asimismo, no es coherente con el principio de equilibrio financiero ni impactará en beneficio al momento para lo que fueron creados los fondos de pensiones, o sea, al momento de retiro del afiliado.

Atentamente,

**Welnel D. Félix F.**  
Director

WDF