



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Santo Domingo de Guzmán D.N.

DETEREL 419/2017

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 : Informe sobre proyecto de ley mediante el cual se concede un aumento de pensión del Estado de RD\$1,1,014.00 a RD\$30,000.00 le pensión que recibe la señora Milady Mercedes Peña de Guzmán.

Ref. : Oficio No. 01543 **Exp. No.00474**

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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

- 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".

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. Constitución de la República, artículo 60,
2. Ley No. 379, del 11 de diciembre de 1981, sobre Pensiones y Jubilaciones Civiles del Estado y
3. El Decreto No. 323-96, del 15 de agosto de 1996, que pensiona a la señora Milady Mercedes Peña de Guzmán.

Análisis Legal y Constitucional

1. Este proyecto busca conceder un aumento de pensión a un ciudadano con cargo al fondo de pensiones del Estado. Al efecto, es facultad del Congreso conceder o aumentar pensiones por ley, según la Ley 379 de 1981, siempre que las mismas sean sustentadas en las condiciones económicas y la seguridad social de las personas, pues si las mismas son justificadas en el trabajo realizado, es competencia del Presidente de la República.
2. El legislador no se sustenta, en el derecho fundamental a la seguridad social, contenido en el artículo 60 de la Constitución, que reza: ***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,*** lo cual es adecuado que lo haga, pues su facultad encuentra su razón en el indicado artículo. Sugerimos que se adicione como un considerando.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

3. En este proyecto el Congreso busca conceder un aumento de pensión, y se sustenta en las condiciones de salud y el precario salario que percibe, señalando previamente el historial laboral que le permitieron acceder a la pensión. Es así que el Congreso puede conceder un aumento de pensión basándose en las situaciones actuales, sean económicas o de salud.
4. El artículo 3 del proyecto ordena que se modifique el decreto 323-96, del 15 de agosto de 1996, al respecto, señalamos lo siguiente:
 - 4.1. Los poderes públicos, como gobierno del Estado, poseen sus atribuciones normativas, todas dirigidas en el ámbito de su competencia, correspondiendo al Congreso dictar leyes, resoluciones bicamerales y unicamerales y reglamentos de funcionamiento interno; al ente judicial el dictado de la sentencia y resoluciones de su competencia y al poder ejecutivo disponer sobre decretos, sean administrativos, reglamentarios, institucionales o particulares. En sus atribuciones, cada poder es independiente y ningún otro puede situarse en un escenario de superioridad o interacción, principalmente si se trata de atribuciones exclusivas, cónsono con las funciones constitucionales.
 - 4.2. Desde este punto de análisis, la ley tiene posee un marco de superioridad sobre las disposiciones dictadas por otros entes y órganos del Estado, pero no puede intervenir en las competencias constitucionales y legales que le son propias. Por tanto, al legislador le está vedado dictar decretos, reglamentos o resoluciones, cuya competencia es del Poder Ejecutivo y, por vía de consecuencia, tampoco puede modificarlos de forma expresa o tácita.
 - 4.3.- Sin embargo, existen excepciones, principalmente en los casos en que el Presidente de la República y el Congreso posean disposiciones comunes, como lo es la creación de órganos centralizados y la concesión de jubilaciones por servicios sociales y seguridad social.
 - 4.4.- En ampliación a lo expresado en el punto 4.3, en el caso de las pensiones, aunque el Congreso puede otorgarlas, sus atribuciones no son comunes con el Presidente de la República, puesto que la ley 379 delimita con claridad cuándo el Congreso las puede otorgar, lo cual no colide con el Presidente de la República, aunque, en efecto, el presidente puede concederla por las mismas razones de las atribuidas al Congreso.
 - 4.5. La cuestión planteada nos lleva a considerar que el Congreso solo puede legislar sobre decretos que otorgan pensiones si tales han sido



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Desarrollo Agroforestal"

dictados en consonancia con sus atribuciones dadas en la ley 379, o sea, si el decreto se sustentó para la concesión en la seguridad social. Si la pensión se otorgó a partir del trabajo realizado al Estado, su aumento es competencia del Presidente de la República, quedando vedada tal concesión por el Congreso.

5. Los análisis precedentes nos permiten analizar el papel del Congreso en la concesión de pensiones por seguridad social. En efecto, como la concesión de pensiones solo le está permitida por la misma ley en los casos en que la persona beneficiada no haya trabajado en el Estado, quedando vedado su intervención para modificar pensiones otorgadas sustentadas en los trabajos realizados cuya competencia es del Presidente de la República, bien puede el Congreso conceder pensiones por seguridad social, aún la persona esté recibiendo una pensión del Estado.

5.1. El procedimiento descrito es factible en la medida en que se apliquen las disposiciones de la ley que otorga la pensión, pues es aplicable el principio de *lex posteriori*, por lo que el decreto queda sin efecto. Independientemente del principio de este principio, el propio sistema de pensiones no acepta la existencia de dos pensiones, de allí que se toma como referencia la última pensión otorgada o la que más beneficia a la persona.

6. A partir de lo analizado y los elementos legales, entendemos que el Congreso no está facultado para otorgar este aumento de pensión, cuya competencia es del Presidente de la República, por lo que sugerimos que la misma no se apruebe.

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 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.

2.- En el proyecto de ley subyace un tema relativo a la separación de poderes y facultades legales, relativos a la atribución del presidente de otorgar las pensiones surgidas de servicios prestados al Estado y de aumentarlas cuando sea necesario, sin que el Congreso pueda modificar dicho decreto, a partir de las funciones particulares y la emisión de disposiciones cuya competencia es de cada poder. En ese sentido, como no se trata de una pensión otorgada previamente por el Congreso ni concedida basado en la seguridad social, el Congreso podría actuar no conforme con la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Constitución, en la medida de que toma decisiones cuya competencia es de otro poder del Estado.

Análisis de Técnicas Legislativas

1.- 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).

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