



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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
19 de marzo de 2019

DETEREL 068/2019

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

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

Cc : **Lic. Mercedes Camarena Abreu.**
Secretaria General Interina.

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

Asunto : Opinión sobre ley que modifica la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Ref. : **Oficio No. 000042, Exp. 00968-2019-PLO-SE,** de fecha 11/03/19.

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:

PRIMERO: El proyecto busca modificar Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

SEGUNDO: Este fue presentado por los señores.
Senador de la República por la provincia Elías Piña; **Adriano de Jesús Sánchez Roa**
Senador de la República por la provincia Hato Mayor; **Rubén Darío Cruz Ubiera**
Senador de la República por la provincia Valverde; **Manuel de Jesús Güichardo Vargas**
Senador de la República por la provincia San Pedro; **José Emeterio Hazim Frappier**
Senador de la República por la provincia Hermanas Mirabal; **Luis Rene Canaán Rojas**
Senador de la República por la provincia San José de Ocoa; **Pedro José Alegría Soto**



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

Facultad Senatorial:

Asimismo en la potestad que le otorga el Reglamento Interno del Senado de la República en su artículo 165 que dice: **“.Decisiones del Pleno.- Todo acuerdo adoptado por el Pleno del Senado tendrá la forma de ley o de resolución según la naturaleza del asunto en cuestión.”**

Desmonte Legal

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

VISTA: La Constitución de la República, votada y proclamada por la Asamblea Nacional el 13 de junio de 2015, publicada en la Gaceta Oficial núm. 10805 del 10 de julio de 2015.

VISTOS: Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por la República Dominicana: Núm. 102 sobre Normas Mínimas de Seguridad Social, Núm. 183 sobre Protección a la Maternidad, Núm. 187 sobre el Marco Promocional para la Salud y Seguridad en el Trabajo, y el Núm. 189 sobre las Trabajadores y los Trabajadores Domésticos, en fecha 15 de mayo del año 2015.

VISTA: La Ley núm. 42-01, General de Salud, del 8 de marzo de 2001.

VISTA: La Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), del 9 de mayo de 2001.

VISTAS: La Ley núm. 370-05 del 20 de septiembre de 2005; y las leyes núm. 188-07 y 189-07 del 9 de agosto de 2007, que modificaron la Ley núm. 87-01.

VISTA: La Ley núm. 1896, sobre Seguros Sociales, del 30 de diciembre de 1948.

VISTAS: La Ley núm. 5487 del 11 de febrero de 1961, que modifica el capítulo 10 (sanciones), artículo 83 de la Ley núm.1896, sobre Seguros Sociales; la Ley núm. 5499, del 3 de marzo de 1961, que modifica los artículos 29 y 41 de la ley núm.1896 sobre Seguros Sociales; la Ley núm. 6040, del 18 de septiembre de 1962, que modifica los artículos 23 y 24 del capítulo III, de la ley núm. 1896 sobre Seguros Sociales; la Ley núm. 6051 del 25 de septiembre de 1962, que modifica el artículo 59 de la ley núm. 1896, sobre Seguros Sociales; la Ley 5-13 sobre Discapacidad promulgada el 15 de enero del 2013; la Ley 146-02 promulgada el 09 de septiembre 2002; y la Ley 688-16 del Régimen Especial para el Fomento a la Creación y Formalización de Empresas.



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

Análisis del Proyecto.

1. En cuanto al título o nombre de la ley, es la expresión que constituye el nombre oficial del texto normativo, sirve para identificar el contenido o tema que la misma versa es esencial para distinguirla de las demás leyes, el título debe reflejar el contenido de la ley lo más preciso posible, los títulos de las leyes deben ser lo suficientemente homogéneos con el contenido sin que dé lugar a dudas. En esta iniciativa se verifica que posee dos contenidos, uno relativo a la modificación de la ley 87-07 y otro a la creación de un órgano. Sin menoscabo de los análisis legales, en los cuales es observable lo innecesario de la creación de este órgano, el título debe ser el siguiente.

Ley que modifica la Ley No. 87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social y Crea el Instituto para la Prevención y Administración de Riesgos Laborales

2. Los **VISTOS** son textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley, los vistos no constituyen meras menciones de las disposiciones relacionadas, sino que dan sustento a la norma permiten conocer la coherencia con el sistema jurídico, la legislación vigente y prohija la optimización de la aplicación, en tanto facilita la identificación de la norma, por lo cual los mismos deben redactarse siguiendo los criterios técnicos correctos para su adecuada comprensión, colocando número, fecha y nombre de los textos legales a citar, manteniendo siempre el orden jerárquico y cronológico de las normas. Asimismo, estos no deben agruparse, sino individualizarse. En ese mismo tenor señalamos que la Constitución de la República debe presentarse solamente con la mención siguiente: **Vista La Constitución de la República**. Dado que solo existe una Constitución Vigente, no es necesario que se haga mención la fecha de su proclamación, ver redacción:

VISTA: La Constitución de la República;

VISTA: La Resolución No. 3-09, del 31 de marzo de 2006, que aprueba el Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, adoptado el 15 de junio de 2006, por la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, en su 95ta. Reunión celebrada en Ginebra, Suiza;

VISTA: La Resolución No. 104-13, del 2 de agosto de 2013 que aprueba el Convenio No. 189, sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, adoptado en Ginebra, por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo;



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

VISTA: La Resolución No. 211-14, del 9 de julio de 2014 que aprueba el Convenio No. 183, sobre Protección de la Maternidad 2000, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra;

VISTA: La Resolución No. 545-14, del 18 de diciembre de 2014, que aprueba el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) 1952, adoptado en Ginebra por la Organización Internacional del Trabajo;

VISTA: La Ley No. 1896, del 30 de diciembre de 1949, sobre Seguros Sociales;

VISTA: La Ley No. 5487 del 11 de febrero de 1961, que modifica el capítulo 10 (sanciones), artículo 83 de la Ley No.1896, sobre Seguros Sociales;

VISTA: La Ley No. 5499, del 3 de marzo de 1961, que modifica los artículos 29 y 41 de la Ley No.1896 sobre Seguros Sociales;

VISTA: La Ley No. 6040, del 18 de septiembre de 1962, que modifica los artículos 23 y 24 del capítulo III, de la Ley No. 1896 sobre Seguros Sociales;

VISTA: La Ley No. 6051 del 25 de septiembre de 1962, que modifica el artículo 59 de la Ley No. 1896, sobre Seguros Sociales;

VISTA: la Ley No. 340-98, del 14 de agosto del 1998, que crea el Instituto de Previsión Social del Congresista Dominicano;

VISTA: La Ley No 42-01, del 8 de marzo de 2001, Ley General de Salud;

VISTA: La Ley No. 87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social;

VISTA: La Ley No. 370-05 del 20 de septiembre de 2005, que modifica el artículo 1 de la Ley No. 87-01, del 9 de mayo del 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social,

VISTA: La Ley 5-13 sobre Discapacidad promulgada el 15 de enero del 2013;
La Ley 146-02 promulgada el 09 de septiembre 2002;

VISTA: La Ley 688-16 del 25 de noviembre de 2016, Ley de Emprendimiento (Régimen especial para el fomento a la creación y formalización de empresas).



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

Análisis Legal y de técnica Legislativa

Del análisis legal y de técnica legislativa observamos lo siguiente.

1. El artículo es la parte en que se divide el contenido dispositivo de las leyes, estos según las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativa no se pueden abreviar (**Art.**), si no colocarlo con su nombre completo (**Artículo**). Observamos que el presente proyecto no cumple con dichos mandatos en su parte mandatoria modificadora, por lo que les sugerimos que los artículos 1 al 52 sean colocados adecuadamente sin abreviarlos (**Artículo**).
2. La falta de homogeneidad en las leyes puede provocar confusiones en los destinatarios, lo que imposibilitarían su óptimo cumplimiento, de allí que las personas a las que están dirigidas pueden encontrarse en un estado de vulnerabilidad ante su aplicación. Observamos que el presente proyecto de ley en sus divisiones utiliza viñetas, numerales, nuestra sugerencia es que para mantener el criterio de redacción los proyectos sugerimos que sean colocados en las divisiones de los artículos sean numerales.
3. Al momento de hacer las modificaciones, el legislador plasma el artículo a modificar de la ley correspondiente. Dicha transcripción debe hacerse siguiendo las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativa. Al respecto el manual plantea que al momento de que se identifiquen los artículos a modificar la denominación "artículo" como división debe realizarse siguiendo a la **ley original**. Al respecto, la ley 87-01 está dividida por artículos abreviados, y, sin embargo, la propuesta con frecuencia los coloca sin abreviarlos, lo que convierte a la propuesta legislativa en incongruente en su estructura con la ley original. Recomendamos que para los fines de homogenizar la propuesta con la ley vigente, es necesario que todos los artículos sean colocados abreviados. Por ejemplo: **Artículo 4. Derechos y deberes de los afiliados, y debe ser: Art. 4. Derechos y deberes de los afiliados.** Los artículos no abreviados sujeto de modificación son: 4, 6, 22, 24, 46, 48, 86, 102 y 134.
4. Con respecto a la creación del **"Instituto Nacional para la Prevención y Administración de Riesgos Laborales (INARIL)"**. Es oportuno señalar que la ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 8 establece lo siguiente:

"Artículo 8.- Supresión o modificación de entes y órganos. La supresión o modificación de entes y órganos administrativos se adoptará mediante actos que gocen de rango normativo igual o superior al de aquellos que determinaron su creación o última



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

modificación. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprimen estos órganos preexistentes o se les restringe debidamente sus competencias".

- 4.1. El artículo anteriormente citado establece con claridad que no pueden crearse órganos que supongan duplicación de otros ya existentes, la creación del mismo podría generar una duplicidad de funciones y al mismo tiempo generaría inseguridad jurídica en el momento de su aplicación, en virtud que **la Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura (ARLSS)**, es una entidad estatal con principios éticos, científicos, oportunos y de calidad. para la gestión y administración del seguro de riesgos laborales, bajo las condiciones establecidas en la Ley No. 87-01, y sus normas complementarias; cuya finalidad es prevenir y cubrir los daños ocasionados por accidentes del trabajo y/o enfermedades profesionales; es una unidad corporativa del IDSS. En este sentido llamamos a observar estos elementos.
- 4.2. **La Administradora de Riesgos Laborales Salud Segura (ARLSS)**, fue creada mediante el Decreto 548-03, de fecha 6, junio de 2003, Reglamento sobre el seguro de riesgos laborales, como norma complementaria a la Ley 87-01 que crea el sistema dominicano de seguridad social (SDSS), con la finalidad de regular la administración del Seguro de Riesgos Laborales, para una mejor y más clara aplicación de la ley, lo cual está bajo la supervisión y control de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, entidad estatal autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- 4.3. ART. 2. El radio de aplicación de este Reglamento se proyecta hacia la prevención de Riesgos Laborales, así como, las prestaciones, derechos, coberturas y financiamientos del Seguros de Riesgos Laborales, cuyos objetivos básicos son:
 - a) Prevenir las causas de accidentes de trabajo y/o enfermedades profesionales en los lugares de trabajo;
 - b) Evitar daños de carácter permanente a los trabajadores (as); y
 - c) Regular las actividades que deben realizarse o llevarse a cabo para compensar los daños sufridos, por las y los trabajadores afectados y a los demás beneficiarios señalados en el ART. 187 de la ley 87-01.
5. En cuanto al presente proyecto observamos que realiza una modificación a la Ley No. 87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de



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

Seguridad Social, y al mismo tiempo agrega una estructura nueva con la creación de un instituto, lo que resulta que esta iniciativa legislativa posee dos objetos diferentes, al respecto de esto debemos señalar que el contenido de la leyes deben ser homogéneo: cada ley regulará un único objeto material, evitando incluir materias diferentes a su objeto.

5.1. Como ya hemos hecho explicado, los principios de homogeneidad o unidad en las leyes tienen como propósito que las mismas regulen un único objeto y materia, para evitar que se incluyan en un solo texto legal temas diferentes y aun cuando contengan el mismo objeto, si fuera necesario o conveniente regular distintas materias con un mismo objeto, lo recomendable es elaborar iniciativas legislativas distintas para su tramitación simultánea, la razón fundamental de esta división es que deben evitarse las llamadas (**leyes ómnibus**), estas son aquellas que regulan varias materias ya que estas resultan ser gravemente lesivas para la seguridad jurídica.

5.2. Los criterios sobre la unidad y homogeneidad legislativa, no basta con que los temas coincidan para que sean aprobados en un mismo cuerpo legislativo, la coherencia debe ser lo suficiente para evitar confusiones al momento de su aplicación y comprensión por los destinatarios. La Corte Constitucional de Colombia en su sentencia C-435-96, del 6 de septiembre de 1996, expreso lo siguiente:

"Para establecer si hay unidad temática en un determinado cuerpo legal no es suficiente la identificación meramente formal acerca de los asuntos tratados en él, sino que es menester verificar si entre ellos existe una concatenación sustancial en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente, excluyendo aquéllos que no guardan relación alguna con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo".

5.3 Los criterios establecidos por la Corte no se reúnen en esta iniciativa legislativa.

6. Sin menoscabo sobre las explicaciones sobre la necesidad o no de la creación del instituto, la estructuración del mismo no responde a los criterios técnicos adecuados para dicha adecuación. Asimismo, no posee las atribuciones que debe poseer todo instituto, las cuales son diferentes, cómo órgano, a las fijadas para el consejo directivo. A los fines de reestructurar dicho contenido, recomendamos sea adecuado: ver redacción alterna.



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

7. Observamos que el presente proyecto de ley crea un artículo, pero el mismo no lo colocan en ningún capítulo de la ley 87-01, sino que lo deja a la intención del cuerpo legislativo. Del análisis de su contenido, hemos observado que de acuerdo a su contenido temático sea colocado en dentro del **CAPÍTULO III Financiamiento, Cotización y Subsidios**, como el caso de la especia amerita la incorporación de un nuevo artículo, el número que corresponde asignar es el mismo del artículo que lo precede, acompañado de la expresión latina "bis", colocando un artículo 19-bis ver redacción:

Art. 52.- Se incorpora el artículo 19-bis a la Ley No. 87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, que dirá lo siguiente:

Art.19. Bis. Prestaciones familiares. Las personas que hayan cotizado en el Sistema Dominicano de Seguridad Social, cuyos ingresos sean menores a cinco salarios mínimos y que tengan hijos/as a cargo, recibirán para complementar los gastos de alimentos, vestido, vivienda o de asistencia doméstica; la concesión de prestaciones familiares mensuales consistente en el 3 por ciento del salario mínimo cotizable por cada hijo/a menor de edad a cargo.

8. Observamos que el presente proyecto de ley no contiene lo relativo a la entrada en vigencia, es el mecanismo constitucional propio del procedimiento legislativo que indica cuando estas puedan ser aplicadas, demandadas o exigidas. El artículo común de entrada en vigencia debe quedar claramente fijada la referencia al procedimiento constitucional establecida en forma secuencial y hacer mención a los plazos fijados por el Código Civil Dominicano.

DISPOSICIÓN FINAL

Entrada en vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y se hace efectiva con la publicación, una vez transcurran los plazos consignados en el Código Civil.

9. Sin menoscabo de lo anteriormente expuesto, en lo relativo a la estructuración del proyecto, dado que es necesario su adecuación estructural técnica, es pertinente que hagamos los señalamientos de lugar relativo a dicha estructuración. Al respecto, el proyecto de ley hace modificaciones y al mismo tiempo crea "el Instituto Nacional para la Prevención y Administración de Riesgos Laborales (INARIL)", asimismo, adiciona un nuevo artículo. Lo pertinente en este caso y para que el proyecto sea de mejor comprensión es hacer una división en



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

capítulos que contenga las diferentes partes del proyecto, como un ejemplo ilustrativo, señalamos lo siguiente:

CAPÍTULO I
DEL OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

CAPÍTULO II
DE LAS MODIFICACIONES A LA LEY 87-07

CAPÍTULO III
DE LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 19-BIS A LA LEY 87-01

CAPÍTULO IV
DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS
LABORALES

SECCIÓN I
DE LA CREACIÓN DEL INSTITUTO

SECCIÓN II
DE LAS ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO

SECCIÓN III
DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO

SECCIÓN IV
DEL DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO

SECCIÓN V
DEL FINANCIAMIENTO DEL INSTITUTO

Después de lo analizado y expresado los aspectos constitucionales, legales y de la técnica legislativa, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados, sobre tales elementos, y a partir de que el resultado final y redacción alterna debe realizarse por mandato de la comisión y a partir de en la especie la comisión no ha decidido sobre la iniciativa legislativa y observado las sugerencias vertidas, dados los criterios expuestos, esta dirección técnica procederá a realizar la labor que la comisión le encomiende, sea una redacción alterna completa o parcial y sin entrar en otros detalles al respecto. Asimismo, la comisión podrá decidir por una de las cuestiones identificadas, esto es, la división del proyecto en dos iniciativas a partir de su contenido, la exclusión de la creación del instituto a partir de la dualidad con el



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

existente o la recomendación de la aprobación de la iniciativa con la correspondiente estructura.

Atentamente,

Welnel D. Félix
Director

WF/nc