



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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 282/2018

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

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

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

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreu**
Secretaria General Legislativa interina

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley que Crea el Sistema de Pensiones de Reparto Estatal

Ref. : **Exp. 00731**

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 presente proyecto de ley tiene como objeto regular el Sistema de Pensiones de Reparto Estatal, cuya finalidad es la de organizar todo el sistema de pensiones de reparto estatal, en el marco de la Ley No. 87-01, del 9 de mayo del 2001, que creó el Sistema Dominicano de Seguros Sociales.

SEGUNDO: Este proyecto fue propuesto por el Señor **Adriano Sánchez Roa**, Senador de la República por la provincia Elías Piña.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, literal q), que establece:



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

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

Procedimiento de Aprobación:

Por su naturaleza el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: "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 tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

- 1) La Constitución de la República.
- 2) La Ley No.1896, del 30 de diciembre de 1948, sobre Seguros Sociales.
- 3) La Ley No. 893-78, del 31 de julio de 1978; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.
- 4) La Ley No.275-81, 8 de mayo de 1981, que autoriza al Poder Ejecutivo a conceder pensiones del Estado a toda persona que haya sido exaltada al Salón de la Fama del Deporte Nacional.
- 5) La Ley No.379-81, del 11 de diciembre de 1981, sobre Pensiones y Jubilaciones a Cargo del Estado.
- 6) La Ley No.141-97, del 24 de junio de 1997, de Reforma de la Empresa Pública.
- 7) La Ley No.340-98, del 14 de agosto de 1998, que crea el Instituto de Previsión Social del Congresista Dominicano (INPRESCONDO) y sus modificaciones.
- 8) La Ley No.414-98, del 22 de agosto de 1998, que modifica el artículo 7 de la Ley No. 6097 sobre Organización del Cuerpo Médico de los Hospitales.
- 9) La Ley No.85-99, de fecha 6 de agosto del 1999, que otorga pensiones del Estado a toda persona que haya sido exaltada al salón de la Fama del Deporte Nacional, y aquellos atletas que hayan logrado poner en alto el nombre de la República, tanto en el país como en el extranjero.
- 10) La Ley No.87-01, del 9 de mayo del 2001, que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y sus modificaciones.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

- 11) Ley No.137-01, del 27 de junio del 2001, que dispone pensionar, conforme a la ley vigente, a todos los militares y policías que se encuentran fuera de las filas de cualquier rama castrense o policial, que participaron en la gloriosa guerra del 24 de abril del 1965.
- 12) La Ley No.96-04, del 28 de enero de 2004, Ley Institucional de la Policía Nacional.
- 13) La Ley No.16-06, del 10 de febrero de 2006, que dispone pensionar a los ex presidentes y ex vicepresidentes constitucionales de la República y a las viudas y viudos de estos.
- 14) La Ley No.176-07, del 17 de julio del 2007, del Distrito Nacional y los Municipios.
- 15) La Ley No. 41-08, 16 de enero de 2008, sobre Función Pública.
- 16) La Ley No. 451-08, del 16 de octubre del 2008, que introduce modificaciones a la Ley General de Educación No. 66-97 respecto al régimen de jubilaciones y pensiones para maestros del sector oficial.
- 17) La Ley No. 423-06, del 17 de noviembre del 2006, Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público.
- 18) La No. 494-06, del 27 de diciembre de 2006, de organización de la Secretaría de Estado de Hacienda.
- 19) La No. 5-07, del 8 de enero de 2007, que crea el Sistema de Administración Financiera del Estado.
- 20) El Decreto No. 3013, de fecha 26 de enero del 1982, que crea el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y sus modificaciones.
- 21) El Decreto No. 3469, de fecha 9 de Agosto del 1982 que aprueba el Reglamento del ISSFAPOL.
- 22) El Decreto No. 241-01, del 14 de febrero de 2001, que crea el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).
- 23) El Decreto No.68-82, del 18 de agosto de 1982, que establece que ninguna persona podrá desempeñar simultáneamente más de un puesto de trabajo remunerado, ni recibirá más de un sueldo por prestación de servicios a la administración pública.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

- 24) El Decreto No.342-09, del 28 de abril de 2009 que crea el Plan de Servicios de Salud Especial Transitorio para los Pensionados y Jubilados del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Estado, modificado por el Decreto No.213-10 del 15 de abril de 2010.
- 25) El Reglamento Orgánico Funcional de La Secretaria de Estado de Hacienda, aprobado por el Decreto No. 489-07, de 30 de agosto de 2007.
- 26) La Resolución No.1651-2007, del 5 de julio de 2007, que aprueba el Reglamento del Fondo de Retiro, Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, emitida por la Suprema Corte de Justicia, y sus modificaciones.
- 27) Los Reglamentos de los Planes de Pensiones de la Junta Central Electoral (JCE), y de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal hemos observado lo siguiente:

1. 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 las normativas existentes sobre el objeto de la nueva ley. En ese sentido debemos señalar lo siguiente:

1.1 El tercer VISTO, señala la Ley 893 del 31 de julio de 1978, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, el mismo debe ser sustituido, pues la Ley fue derogada y la norma vigente No. 139-13 del 13 de septiembre de 2013, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

1.2 De igual manera *para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden:* por su número, fecha y nombre correcto, y en orden cronológico. En tal sentido, observamos que el presente proyecto de ley los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, en virtud de que contiene errores de fechas y nombres, por lo que recomendamos que los mismos se sustituyan por la redacción alterna que presentaremos a continuación, donde podrán visualizarse las correcciones en negrita:

"VISTA: La Constitución de la República Dominicana.

VISTA: La Ley No. 1896 del 30 de **diciembre** de 1949, sobre seguros Sociales.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

VISTA: La Ley No. 275 del 5 de agosto de 1981, que Autoriza al Poder Ejecutivo a Conceder Pensiones del Estado a Toda Persona que Haya Sido Exaltada al Salón de la Fama del Deporte Nacional.

VISTA: La Ley No.379-81 del 12 de noviembre de 1981, que Establece un Régimen de Jubilaciones y pensiones del Estado Dominicano Para Funcionarios y Empleados Públicos.

VISTA: La Ley No.141-97 del 24 de junio de 1997, Ley General de Reforma de la Empresa Pública.

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

VISTA: La Ley No.414-98 del 22 de agosto de 1998, que modifica el artículo 7 de la Ley No. 6097 del 13 de noviembre de 1962, sobre Organización del Cuerpo Médico de los Hospitales.

VISTA: La Ley No. 85-99 del 6 de agosto de 1999, que Otorga Pensiones del Estado a Toda Persona que Haya Sido Exaltada al Salón de la Fama del Deporte Nacional y Aquellos Atletas que Hayan Logrado Poner en Alto el Nombre de la República, Tanto en el País Como en el Extranjero.

VISTA: La Ley No.87-01 del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y sus modificaciones.

VISTA: La Ley No.137-01 del 9 de agosto de 2001, que Dispone Pensionar, Conforme a la Ley Vigente, a todos los Militares y Policías que se Encuentran Fuera de las Filas de Cualquier Rama Castrense o Policial, que Participaron en la Gloriosa Guerra del 24 de Abril del 1965.

VISTA: La Ley No.96-04 del 28 de enero de 2004, Ley Institucional de la Policía Nacional.

VISTA: La Ley No.16-06 del 10 de febrero de 2006, que Dispone Pensionar a los Ex Presidentes y Ex Vicepresidentes Constitucionales de la República y a las Viudas y Viudos de Estos.

VISTA: La Ley No. 423-06 del 17 de noviembre del 2006, Ley Orgánica de Presupuesto Para el Sector Público.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

VISTA: La No. 494-06 del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda.

VISTA: La No. 5-07, del 8 de enero de 2007, que crea el Sistema de Administración Financiera del Estado.

VISTA: La Ley No.176-07 del 17 de julio del 2007, del Distrito Nacional y los Municipios

VISTA: La Ley No. 41-08 del 16 de enero de 2008, **de Función Pública y que Crea la Secretaria de Estado de Administración Pública.**

VISTA: La Ley No. 451-08 del 15 de octubre de 2008, que introduce modificaciones a la Ley General de Educación No. 66-97 **de fecha 10 de abril de 1997 (pensiones y Jubilaciones Para Maestros del Sector Oficial).**

VISTA: La Ley No. 139-13 del 13 de septiembre de 2013, **Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas**

VISTO: El Decreto No. 3013 del 26 de enero de 1982, que Crea el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

VISTO: El Decreto No. 3469 del 9 de Agosto del 1982, que Aprueba el Reglamento **sobre el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.**

VISTO: El Decreto No. 241-01 del 14 de febrero de 2001, que Crea el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

VISTO: El Decreto No.68-82 del 18 de agosto de 1982, que Establece que Ninguna Persona Podrá Desempeñar Simultáneamente Más de un Puesto de Trabajo Remunerado, Ni Recibirá Más de un Sueldo por Prestación de Servicios a la Administración Pública.

VISTO: El Decreto No. 489-07 del 30 de agosto de 2007, que Aprueba el reglamento Orgánico Funcional de la Secretaria de Estado de Hacienda.

VISTO: El Decreto No.342-09 del 28 de abril de 2009 que Crea el Plan de Servicios de Salud Especial Transitorio para los Pensionados y Jubilados **que Reciben su Pensión A Través de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado de la Secretaria de Estado de Hacienda.**



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

VISTO: El Decreto No. 213-10 del 15 de abril de 2010, que Modifica el Párrafo del Artículo 1 del Decreto No. 342-09 del 28 de abril de 2009, que Crea el Plan de Servicios de Salud Especial Transitorio para los Pensionados y Jubilados que Reciben su Pensión A Través de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado de la Secretaria de Estado de Hacienda.

VISTO: La Resolución No.1651-2007 del 5 de julio de 2007, que aprueba el Reglamento del Fondo de Retiro, Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, emitida por la Suprema Corte de Justicia, y sus modificaciones.

VISTOS: Los Reglamentos de los Planes de Pensiones de la Junta Central Electoral (JCE), y de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)."

Análisis Constitucional

Luego del análisis constitucional en torno a la iniciativa objeto de este informe, desarrollaremos nuestras consideraciones al respecto.

El papel del legislador para someter una iniciativa de esta naturaleza, está fundamentado en artículo 60 de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

Artículo 60. – Derecho a la seguridad social. 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.

El derecho a la seguridad social es un derecho social y como tal, el deber del Estado es garantizar a los individuos la protección efectiva de los derechos sociales, ya que en gran medida el desarrollo de la sociedad dependerá de si los individuos son beneficiados con las condiciones que le permiten llevar una vida medianamente decente.

Ahora bien, no obstante lo establecido precedentemente, debemos indicar que el párrafo II del artículo 75 de la iniciativa en estudio expresa textualmente lo siguiente:

"Artículo 75.- Facultad para otorgar Pensiones No Contributivas. Tienen facultad para otorgar pensiones no contributivas:

- 1) El Poder Ejecutivo, mediante decreto;
- 2) El Poder Legislativo, mediante Ley del Congreso Nacional.



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

...

Párrafo II.- La DGJP, queda facultada para evaluar las solicitudes de pensiones no contributivas a fin de determinar que los potenciales beneficiarios no disfrutan de otra pensión."

Respecto a la norma precedente, es importante establecer que tal disposición entra en contradicción con la Carta Magna, en tanto que supedita la decisión del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo a una opinión de un órgano inferior del Estado.

Análisis Lingüístico y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto a los aspectos lingüísticos y de la técnica legislativa, tenemos a bien señalarle las siguientes observaciones:

1. El proyecto de ley presenta la siguiente organización de su contenido:

TÍTULO I

DEL SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO ESTATAL, SISPRE

CAPÍTULO I

DE SU OBJETO, FINES, AMBITO DE APLICACIÓN, PRINCIPIOS, DEFINICIONES, NATURALEZA Y CARACTERISITICAS GENERALES DE LA LEY.

SECCION I

DEL OBJETO, FINES, AMBITO, PRINCIPIOS Y DEFINICIONES DE LA LEY

2. Observamos que el proyecto de ley organiza su contenido en "*Titulo, Capítulos y Secciones*". Al respecto es preciso señalar que este tipo de división es exclusiva de leyes extensas y multitematicas, cuyos contenido amerita ser organizado y subdividido en varias subestructuras. En el caso de la especie aunque es una ley de cierta extensión su contenido es específico y no amerita este tipo de estructura. Por lo que proponemos cambios en las divisiones superiores de títulos, capítulos y secciones a solo "*capítulos y secciones*".
3. En el artículo 2 sugerí substituir el término "*fin*" por "*objetivos*", en virtud de que los objetivos es el fin último que se persigue con la implementación de la ley y deben de ser colocados como parte de los artículos informativos, inmediatamente después del artículo que trata sobre el objeto. De lo antes señalado sugerimos lo siguiente:



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

CAPITULO I
DEL OBJETO, OBJETIVO, AMBITO DE APLICACIÓN, PRINCIPIOS, DEFINICIONES,
NATURALEZA Y CARACTERISITICAS GENERALES DE LA LEY.

CAPITULO II
DEL SISTEMA DE PENSIONES DE REPARTO ESTATAL

4. Observamos que el artículo 5 sobre las "*definiciones*", más que contener expresar definiciones de términos, presenta siglas, que responden a las abreviaturas de los nombres de instituciones, tales son los casos de:

- 1) **CNSS**: Consejo Nacional de Seguridad Social;
- 2) **DIDA**: Dirección de Información y Defensa de los Afiliados;
- 3) **DGJP**: Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a cargo del Estado;
- 4) **FONPRE**: Es el fondo de aportación del Régimen General de Pensiones de Reparto a cargo del Estado.....

Al respecto es preciso señalar que las siglas corresponden a abreviaturas que identifican nombres de personas, instituciones o cosas, no así conceptos que merecen ser definidos para optimizar la ley. Por lo que sugerimos que sean eliminadas del capítulo de las definiciones, y que cuando sean utilizadas en la parte dispositiva, estas sean previamente colocadas con el nombre completo y luego la sigla entre el paréntesis, para luego en lo adelante solo hacer mención de la sigla.

5 El artículo 8 sobre las "*Disposiciones comunes*". observamos que el mandato expresado por éste no depende su contenido directamente de ningún tema consignado en las demás estructuras; por lo que el mismo debe de ser colocado después de la estructura sobre infracciones y sanciones, previo a las disposiciones transitorias, por ser el mismo una disposición de carácter general.

6- Observamos que el presente proyecto de ley contiene artículos cuyo contenido encierran varios mandatos. Tales son los casos de los artículos, **14, 19, el párrafo del artículo 31, el párrafo del artículo 32, artículo 44, el párrafo del numeral 4 del artículo 48, 52, 70, 78, 86, 91, párrafo 1 del artículo 93, y artículo 105**, Al respecto es preciso señalar que el artículo es la unidad básica de la ley, y el mismo debe de ser redactado respetando el principio de uninormatividad, que establece que los artículos deben poseer una sola regla, mandato, instrucción o precepto, debido a que la multiplicidad de reglas crea serias confusiones al momento de su aplicación, además de incomprendiones en su contenido. Por tal sentido sugerimos separarlos en párrafos o en nuevos artículos según el contenido complementa la parte capital del artículo, o establezca un nuevo mandato. En tal sentido vemos como ejemplo el siguiente



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

artículo:

Artículo 44.- Conversión de la pensión por discapacidad a pensión por vejez. La pensión por discapacidad es considerada como pensión por vejez al cumplir el discapacitado los requisitos establecidos para calificar para una jubilación por antigüedad en el servicio. Del monto de la pensión por discapacidad se deducirá para el pago de la cobertura del afiliado al Seguro de Vejez y Sobrevivencia. La DGJP elaborará las normas administrativas necesarias para establecer los procedimientos a aplicar en estos casos.

Redacción recomendada:

Artículo 44. Conversión de la pensión por discapacidad a pensión por vejez. La pensión por discapacidad es considerada como pensión por vejez al cumplir el discapacitado los requisitos establecidos para calificar para una jubilación por antigüedad en el servicio.

Párrafo I. Del monto de la pensión por discapacidad se deducirá para el pago de la cobertura del afiliado al Seguro de Vejez y Sobrevivencia.

Párrafo II. La DGJP elaborará las normas administrativas necesarias para establecer los procedimientos a aplicar en estos casos.

Es pertinente señalar que con la creación de estos artículos, cambia sucesivamente el orden numérico de los artículos del proyecto.

6.- Los artículos 31 y 32 establecen modificaciones a los párrafos de los artículos 38 y 43 de la Ley No. 87-01, del 9 de mayo del 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, al igual que el artículo 36 establece modificaciones al artículo 48 de dicha ley, al respecto es preciso señalar que las modificaciones deben de realizarse de forma individual, es decir en artículos independientes, esto con la finalidad de asegurar una correcta inserción en la norma, además de respetar el principio de uninormatividad que deben de preservar los artículos de los textos normativos, es solo expresar un mandato. Del mismo modo, al momento de realizar una modificación o inserción en una norma vigente, se debe de respetar el tipo de redacción presentada por esta, esto con la finalidad de que al momento de realizar la inserción del texto nuevo en la ley vigente, se mantenga la coherencia con la forma de redacción original. Por todo lo antes expresado, sugerimos hacerlo del siguiente modo:

Artículo 31.- Modificación del párrafo II, artículo 43, Ley No.87-01. *Se modifica el párrafo II del artículo 43 de la Ley No.87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, para que en lo adelante se lean así:*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

"Párrafo II.- El Estado Dominicano, a través del Ministerio de Hacienda, pagará regularmente a los pensionados actuales y a los asegurados que permanecerán en el Régimen General de Pensiones de Reparto a cargo del Estado, RGPRE. Para tales fines, el aporte de dichos asegurados será transferido a una cuenta especial del Ministerio de Hacienda. La Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado asumirá la administración y pago de las pensiones por discapacidad y sobrevivencia correspondiente a los afiliados activos cotizantes del RGPRE. Sugerimos que los demás artículos que están redactados de la misma manera sean corregidos.

7.- Observamos en la disposición final primera, que se utiliza el término **"derogación"**, al respecto es preciso señalar que la utilización de este término es propio de aquellas leyes que son derogadas en parte, especificando cuales artículos quedan suprimidos, pero su demás contenido queda vigente. En el caso de la especie lo que está el proyecto de ley es expulsando dichas leyes del ordenamiento jurídico, es decir quedando sin efecto todo su contenido, por lo que más que una **"derogación"**, estaríamos ante una abrogación de las normas antes mencionadas. De lo antes señalados sugerimos sustituir **"derogación por abrogación"**.

Después de lo analizado y expresado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director.

WF