

Constitucionalización del Sistema Dominicano de Pensiones

Por Leymi Lora Córdova
Consultora Jurídica
Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

Al referirnos a derechos fundamentales y dignidad humana es necesario hacer mención al documento que históricamente representa el compendio de principios y garantías de los mismos: la Constitución, texto de carácter jurídico-político, que tiene el propósito de estatuir la separación de poderes del Estado y es la ley fundamental con rango superior al resto de normas jurídicas.

En tal sentido, de la interpretación contextual de todos los principios y derechos constitucionales vigentes surge el fenómeno constitucionalización del derecho, el cual se ha desarrollado en un marco de evolución dinámico, con puntos de partida y llegada que no siempre irán en una misma dirección, aunque siempre delimitado por el interés general de la sociedad.

Es innegable que siendo los derechos fundamentales, derechos por demás humanos, es decir, inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna; corresponde a los Estados respetarlos, promoverlos y protegerlos efectivamente.

En el caso particular de la seguridad social, el derecho a la misma está explícitamente consagrado en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos que de forma clara no solo señalan el derecho a la seguridad social que tiene toda persona, sino que disponen la garantía para todas las personas de un nivel de vida adecuado.

Como ocurre con todo derecho, sea éste humano, individual o social, si alguien es su titular, necesariamente deberá haber un sujeto obligado a respetarlo, a otorgarlo y en caso de ser inobservado o violado, obligado a su reparación; en este caso, el sujeto obligado lo es siempre el propio Estado.

Y al hablarse de derechos humanos inalienables, irrenunciables y exigibles al Estado, los cuales sustentan a los sistemas de seguridad social, los mismos deben establecerse con el fin de brindar un servicio teniendo en cuenta al menos las prestaciones mínimas referidas en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que sirvieron de referencia para la definición del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establece las normas mínimas de seguridad social.

En el caso de la República Dominicana, la protección a los derechos humanos en forma amplia se deja sentado por primera vez en la constitución de 1924, la cual en su artículo 7 dispuso que las garantías declaradas como derechos humanos del artículo 6 no son limitativas. A su vez, la Constitución del año 1934 dispuso dentro del derecho a la

libertad de trabajo que la ley podrá establecer "*los seguros sociales*" y en general todas las medidas de protección y asistencia del Estado que se consideren necesarias en favor de los trabajadores.

A seguidas de este cambio, atendiendo a las demandas de los trabajadores dominicanos de un régimen de protección social, son promulgadas las leyes No. 1376 del 17 de Marzo de 1947 y la No. 2920 del 11 de Junio de 1951, que dan lugar a la creación de la Caja Dominicana de Seguros Sociales y al Código Trujillo del Trabajo, respectivamente.

En el año 1955, la constitución dominicana sufre una nueva modificación y en ella por primera vez al referirse a los derechos humanos se consagra el rol del Estado de garantizar el acceso a los mismos.

Con la proclamación de la Constitución del año 2010, en su artículo 8 se establece claramente como función esencial del Estado "*la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva*)...".

Esta versión de la Constitución en su artículo 60 preserva el derecho a la seguridad social como un derecho humano y fundamental a cargo del Estado; a la vez que mediante su artículo 184 se crea el tribunal constitucional, el cual tiene como objeto principal garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales y es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad.

En cumplimiento de las atribuciones conferidas expresamente por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11, las decisiones que dicta el Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

Volviendo entonces a la definición y puesta en vigencia del derecho a la seguridad social en República Dominicana, y ya a partir de este punto específicamente en lo que concierne al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, debe recordarse que en el año 2001 fue promulgada la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, misma que en su artículo 1 dispone como su objeto principal "*establecer el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) en el marco de la Constitución de la República Dominicana, para regularla y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales. (...)*".

En el caso particular del sistema dominicano de pensiones, la reforma plantea la existencia de un sistema mixto, en el que coexisten el régimen previsional de reparto,

en procura de la preservación de derechos adquiridos, y se instaura un régimen de capitalización individual para nuevos afiliados. Para ambos regímenes, en adición al seguro de vejez, o lo que comúnmente se conoce como la jubilación, se creó igualmente un seguro de discapacidad y sobrevivencia.

Asimismo, la Ley 87-01 preserva la disposición constitucional que proscribe la responsabilidad inalienable del Estado de garantizar a las personas la entrega oportuna de las prestaciones señaladas en las condiciones establecidas en la Ley y sus normas complementarias.

Pues bien, con esta panorámica genérica, en la cual se evidencia la sujeción de la norma marco del sistema dominicano de seguridad social a los lineamientos constitucionales vigentes en nuestra carta magna, a casi 16 años de la entrada en vigencia del seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, ha sido posible llevar protección a más del 69% de la población económicamente activa abierta.

Como se observa, con el ejercicio de los derechos garantizados a los ciudadanos, constantemente deben establecerse medidas y políticas que permitan ese ejercicio en apego estricto y objetivo de las disposiciones legales vigentes.

Un ejemplo de lo antes señalado es que, con el fin de garantizar la apertura del sistema a toda la población laboralmente activa, atendiendo a la limitación que existía para la afiliación de trabajadores extranjeros que no contaban con cédula de identidad expedida por la Junta Central Electoral; el 12 de noviembre del 2015, mediante la Resolución 377-02, el Consejo Nacional de Seguridad Social aprobó el derecho de afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) de todas las personas de nacionalidad extranjera que se encuentren en situación migratoria regular en el país, en apego a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 87-01; modificando entonces el Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social, a fin de incluir otros documentos válidos para afiliación.

En ese mismo orden, y en búsqueda de concientizar a la población sobre las bondades del sistema de pensiones y de esta manera incentivar su ingreso y permanencia en el mismo, ha sido necesario iniciar campañas de educación previsional, por lo que desde el año 2016 se encuentra operando la Escuela Previsional SIPEN y fue lanzado el portal Web de Educación Previsional, iniciativas que marcan un hito importante de cara a cumplir de manera responsable con la meta de proveer a los afiliados y beneficiarios información confiable y oportuna en materia de pensiones.

En materia de beneficios, el Sistema contempla como prestaciones: pensión por vejez, pensión por discapacidad, pensión por sobrevivencia y pensión por cesantía por edad avanzada; así como devolución de saldo en un único pago para afiliados ingreso tardío y por enfermedad terminal.

Sobre este aspecto, es importante recordar que la seguridad social igualmente se circunscribe dentro de la rama de los derechos prestacionales, ya que el mismo entraña prestaciones positivas en materia social y la configuración del derecho a un mínimo vital o a un mínimo de condiciones para su seguridad material en la regulación de los derechos económicos, sociales y culturales, y la realización de las prestaciones sociales para poder vivir en lo que históricamente se ha señalado como forma digna.

Es por ello que al hablar de constitucionalización en cierta medida implicaría referir el concepto de judicialización, porque los cambios propios de la sociedad, que incluyen los intereses y necesidades de las personas, demandan de adaptaciones y ajustes de los marcos jurídicos que sustentan la definición y otorgamiento de derechos prestacionales.

Es así como el desarrollo y evolución de nuestro sistema de pensiones no ha quedado excluido del proceso de judicialización referido, por lo que desde sus inicios, los trabajadores, afiliados al mismo, entidades públicas y privadas, asociaciones y ciudadanos en general han demandado y exigido sus derechos vía los distintos estamentos administrativos y judiciales pertinentes.

Igualmente la instauración del tribunal constitucional ha proporcionado un nuevo elemento de gran valor en la definición de los principios y aplicación de las normas que complementan la Constitución en materia de derechos a la seguridad social, en el cual se conocen en única instancia:

- Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. Como ejemplo de ello está la sentencia núm. 190-2013 que declaró inconstitucional la Ley núm. 374-98, de fecha dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998) que crea el Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera, atendiendo a que con la implementación de la Ley núm. 374-98 se creó una desigualdad tributaria directa, vulnerando así el principio constitucional de igualdad, legalidad, justicia y equidad tributaria dispuesto en el artículo 243, por no ser justo y equitativo el que esta legislación grave más de lo debido la situación impositiva de ese grupo de individuos frente a los demás;
- El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo, como ha sucedido con la sentencia núm. 0229-13 relativa al Convenio de Seguridad Social suscrito entre los Gobiernos de la República Dominicana y la República del Ecuador, así como el Convenio Multilateral de Seguridad Social, cuyo control preventivo fue validado mediante sentencia TC-0662/2017;

- Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares;
- Los recursos de revisión que se interpongan contra las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad al 26 de enero de 2010, y en los casos previstos por la Ley 137-11;
- Los recursos de revisión que se interpongan en relación con sentencias dictadas en materia de amparo.

En el caso particular del ejercicio tutelar del derecho a la seguridad social, específicamente en materia de pensiones, se cuenta con precedentes importantes que han dejado una impronta vinculante en el accionar de entidades públicas y privadas, atendiendo al pronunciamiento del TC. Tal es el caso de la sentencia 0012/2012 donde fue establecido el reconocimiento de la pensión por sobrevivencia a la compañera de vida de un miembro fallecido de las fuerzas armadas, lo que prueba el reconocimiento del derecho consagrado en el numeral 5 del artículo 55 sobre derechos de la familia que establece *"la unión singular entre un hombre y una mujer sin impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, genera derechos y deberes en sus relaciones personales y patrimoniales, de conformidad con la ley"*.

De forma difusa han sido reconocidas prestaciones que presumiblemente no podrían ser otorgadas al amparo del marco jurídico vigente, como ha sucedido con pensiones por discapacidad inicialmente declinadas por prescripción, aduciendo el tribunal en casos específicos la preeminencia del derecho del afiliado de acceso al beneficio en apego a la disposición constitucional que señala que en materia de derechos fundamentales, la interpretación de los mismos debe realizarse en el sentido más favorable a la personal titular de los mismos (numeral 4 del artículo 74 de la Constitución).

Recordemos que no solo los tribunales nacionales conocen de acciones, recursos o reclamaciones de los derechohabientes o interesados, también las entidades públicas que conforman el tren administrativo tienen a su cargo la responsabilidad de emitir opiniones, asistir a la ciudadanía, emitir actos administrativos y normas complementarias e igualmente de servir de mediadores o dar respuesta a recursos que sean interpuestos ante las mismas.

Respecto del rol normativo, atendiendo a los cambios que se han venido presentando dentro del sistema previsional de nuestro país ha sido necesario tomar medidas regulatorias y administrativas en pro de satisfacer las necesidades de los afiliados. Como ejemplo, y siendo estos los cambios más recientes, previo al año 2015 los trabajadores de ingreso tardío solo podían retirar el total del saldo acumulado en sus CCI si el mismo no era suficiente para acceder a una pensión mínima, por lo que el órgano rector del

sistema dominicano de seguridad social procedió a disponer la potestad de esos afiliados de elegir entre la devolución total del saldo de su cuenta o el pago de la pensión.

Asimismo, la Superintendencia de Pensiones autorizó a las AFP pagar pensiones mínimas hasta agotar el saldo de las CCI a trabajadores que llegan a la edad de retiro y no cumplen con los requisitos para el pago de una pensión.

En el año 2015 fue modificado el contrato póliza de discapacidad y sobrevivencia que se encontraba vigente desde el 2008 incrementando la edad tope de cobertura de pensión hasta los 65 años de edad, así como extensión del plazo de prescripción para solicitar el pago del beneficio de 2 a 7 años.

Con la incorporación de los miembros de la policía nacional al sistema dominicano de pensiones, fue autorizada la cotización simultánea a planes de pensiones creados por leyes especiales y a una AFP, para trabajadores que prestan servicios a más de un empleador.

Visto lo anterior, es evidente que en República Dominicana estamos en un proceso dinámico de gran desarrollo en la búsqueda y definición de las mejores prácticas que permitan a nuestra ciudadanía ejercer sus derechos con igualdad, libertad, calidad y oportunidad, donde, desde la óptica del sistema de pensiones, las autoridades públicas y entes privados trabajan ampliamente en el desarrollo de una agenda que permita la preservación de la aplicación objetiva del marco jurídico vigente, en procura de la protección de las personas.