



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0540/26

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0028, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., contra los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los quince (15) días del mes de julio del año dos mil veintiséis (2026).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. mediante instancia depositada el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020). La acción tiene por objeto la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, disposiciones que versan sobre el monto de la pensión por discapacidad total y parcial y el Fondo de Solidaridad Social.

Los indicados artículos disponen lo siguiente:

Artículo 47.- Monto de la pensión por discapacidad total y parcial. La pensión por discapacidad total equivaldrá al sesenta por ciento (60%) del salario base y en los casos de discapacidad parcial corresponderá al treinta por ciento (30%), siempre que no afecte la capacidad económica de producción del afiliado. En ambos casos la pensión será calculada en base al promedio del salario cotizante indexado de los últimos tres (3) años. En caso de fallecimiento del afiliado, los beneficios de la pensión serán otorgados a los sobrevivientes en las condiciones y límites que establece el artículo 51. Del monto de la pensión, la compañía de seguro deducirá el aporte del afiliado al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y lo depositará en la cuenta personal de éste. Estos beneficios serán revisados y actualizados cada tres (3) años.

Párrafo I.- La certificación de discapacidad total o parcial será determinada individualmente tomando en cuenta la profesión o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especialidad del trabajo de la persona afectada por la Comisión Técnica sobre Discapacidad.

Párrafo II.- La pensión por discapacidad de los trabajadores protegidos por las leyes actualmente vigentes equivaldrá a los montos que estas establecen.

Artículo 60.- Fondo de Solidaridad Social. El Estado Dominicano garantizará a todos los afiliados el derecho a una pensión mínima. Al efecto, se establece un Fondo de Solidaridad Social en favor de los afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla. En tales casos, dicho fondo aportará la suma necesaria para completar la pensión mínima.

2. Pretensiones de la accionante

La accionante, Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., procura, a modo de síntesis, la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión relativa de los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por no ser conformes con los artículos 38, 40.15, 60, 74.2 y 110 de la Constitución. Para subsanar los supuestos vicios de inconstitucionalidad, se solicita, en primer lugar, la emisión de una sentencia interpretativa aditiva que establezca las previsiones para garantizar la pensión por discapacidad vitalicia; en segundo lugar, el pronunciamiento de una sentencia exhortativa para que el Congreso Nacional modifique el artículo 56 de la Ley núm. 87-01, ya descrita, e incremente el monto de la prima del seguro para que sea suficiente para cubrir una posible pensión por discapacidad vitalicia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En tal sentido, la accionante concluye solicitando ante esta sede constitucional lo siguiente:

PRIMERO: En cuanto a la forma, que sea ADMITIDA la presente Acción directa en inconstitucionalidad en contra de los artículos 47 y 60 de la Ley No. 87-01, por haber sido interpuesta en las condiciones exigidas por los artículos 36, 37, 38 y 47 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales No. 137-11 y los artículos 73, 184 y 185.1 de la Constitución dominicana del 26 de enero de 2010.

SEGUNDO: DECLARAR que los artículos 47 y 60 de la Ley No. 87-01, solo serán conformes a los artículos los artículos 60, 38, 110, 40.15 y 74.2 de la Constitución relativos a los derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad humana, seguridad jurídica y razonabilidad siempre que, de acuerdo con la presente sentencia interpretativa, se lean e interpreten del modo siguiente:

- *El artículo 47 de la Ley 87-01: "Monto de la pensión por discapacidad total y parcial. La pensión por discapacidad total equivaldrá al sesenta por ciento (60%) del salario base y en los casos de discapacidad parcial corresponderá al treinta por ciento (30%), siempre que no afecte la capacidad económica de producción del afiliado. En ambos casos la pensión será calculada en base al promedio del salario cotizante indexado de los últimos tres (3) años. En caso de fallecimiento del afiliado, los beneficios de la pensión serán otorgados a los sobrevivientes en las condiciones y límites que establece el artículo 51. Del monto de la pensión, la compañía de seguro deducirá el aporte del afiliado al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y lo*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

depositará en la cuenta personal de éste. Estos beneficios serán revisados y actualizados cada tres (3) años".

Párrafo I. Las prestaciones por discapacidad deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia o hasta que sean sustituidas por una prestación de vejez, si esta última fuere mayor.

Párrafo II. Transitorio. Hasta tanto el legislador revise el monto de la prima establecida en el artículo 56 de la Ley 87-01, para garantizar la cobertura de discapacidad con carácter vitalicio se utilizará el saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado discapacitado para ser traspasado a compañía de seguros, si éste es menor al capital técnico requerido para el pago de la pensión, en cuyo caso se requerirá completar el monto de la pensión de discapacidad con recursos del Fondo de Solidaridad. Si la reserva que tiene el afiliado en su cuenta de capitalización individual fuera mayor que el capital técnico requerido, se podrá aumentar la pensión del afiliado discapacitado, o se mantendrá el saldo en la cuenta de capitalización individual del afiliado y se entregará a sus herederos legales en caso de fallecimiento del afiliado.

- *El artículo 60 de la Ley 87-01: "el Estado Dominicano garantizará a todos los afiliados el derecho a una pensión mínima. Al efecto, se establece un Fondo de Solidaridad Social en favor de los afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en el régimen contributivo del sistema de pensiones y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla. En tales casos, dicho fondo aportara la suma necesaria para completar la pensión mínima.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo Transitorio. Hasta tanto el legislador revise el monto de la prima establecida en el artículo 56 de la Ley 87-01, se utilizarán los recursos de este Fondo como segundo tramo si resultare insuficiente el saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado discapacitado para garantizar la cobertura de su pensión de discapacidad con carácter vitalicio.

TERCERO: EXHORTAR al Congreso Nacional la modificación del artículo 56 de la Ley 13-20 del 7 de febrero de 2020 a los fines de que se incremente el monto de la prima del seguro con el propósito de que sea suficiente para el pago vitalicio de los beneficios de discapacidad. Esto en aras de garantizar la pensión por discapacidad de manera vitalicia y salvaguardar integralmente los derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad de humana, la seguridad jurídica y el principio constitucional de razonabilidad, así como el principio de equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social. En caso de que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la publicación de la presente sentencia, el Congreso Nacional no haya aumentado la prima conforme ha exhortado este Tribunal Constitucional, queda automáticamente aumentada la prima en entre 2,06% a 2,16%, monto que prevalecerá salvo el caso de que el legislador, con posterioridad a la entrada en vigor de esta suma por efecto vinculante de esta sentencia, decida aumentar dicho monto.

CUARTO: RESERVAR el derecho de los accionantes de depositar posteriormente durante el conocimiento del proceso, cualquier documentación adicional, de ser necesario o de interés, en apoyo de la presente acción.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Infracciones constitucionales alegadas

La parte accionante sostiene que las disposiciones legales enjuiciadas vulneran los artículos de la Constitución dominicana que a continuación se transcriben:

Artículo 38.- Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: (...) 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

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.

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...) 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo si no cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

Para fundamentar su acción, la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., presenta, en síntesis, los siguientes alegatos:

En fecha 9 de mayo de 2001 fue promulgada la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (en lo adelante: "Ley 87-01"), en el marco de la Constitución dominicana, para regular 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 largo plazo y en sujeción a los requisitos establecidos por la normativa previsional, los montos acumulados durante la vida activa del trabajador en su cuenta de capitalización individual (en lo adelante: CCI) se transformarán al momento de su retiro, en una pensión por vejez bajo la modalidad de Retiro Programado o una renta vitalicia, a elección del trabajador. En caso de que el afiliado se incapacitare o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

falleciere, éste o sus beneficiarios tendrán derecho a pensiones por discapacidad total o parcial y de sobrevivencia, respectivamente, a través de la compañía de seguros contratada por ley a tal efecto por las Administradoras de Fondos de Pensiones (en lo adelante: AFP) donde está afiliado, para la cobertura de dichas pensiones, en los términos del contrato de discapacidad y sobrevivencia que acorde a lo establecido en la Ley 87-01 es un proceso reglamentado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (en lo adelante: "CNSS"), "a fin de garantizar transparencia, competitividad, solvencia técnica y financiera".

En esa vertiente, la satisfacción del derecho a la seguridad social indefectiblemente requiere la prestación de un servicio, para lo cual debe establecerse su necesario financiamiento. Es por esto que la regulación del Sistema Dominicano de Seguridad Social (en lo adelante: "SDSS") está integrado por tres regímenes de financiamiento: el régimen contributivo, régimen subsidiado, y el régimen contributivo-subsidiado. En cuanto al primero, éste comprende las siguientes prestaciones: a) Pensión por vejez; b) Pensión de sobrevivencia; c) Pensión por discapacidad, total o parcial; d) Pensión por cesantía por edad avanzada" (artículo 44 de la Ley 87-01).

Específicamente, el artículo 46 de la misma ley establece que: "se adquiere derecho a una pensión por discapacidad total cuando el afiliado acredite: a) Sufrir una enfermedad o lesión crónica cualquiera que sea su origen. Se considerará discapacidad total, cuando reduzca en dos tercios su capacidad productiva, discapacidad parcial, entre un medio y dos tercios; y b) Haber agotado su derecho a prestaciones por enfermedad no profesional o por riesgos del trabajo de conformidad con la presente ley".



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido, el monto y forma de pago de la pensión por discapacidad total y parcial se establece en el artículo 47 de la Ley 87-01 que dispone: "La pensión por discapacidad total equivaldrá al sesenta por ciento (60%) del salario base y en los casos de discapacidad parcial corresponderá al treinta por ciento (30%), siempre que no afecte la capacidad económica de producción del afiliado. En ambos casos la pensión será calculada en base al promedio del salario cotizante indexado de los últimos tres (3) años. En caso de fallecimiento del afiliado, los beneficios de la pensión serán otorgados a los sobrevivientes en las condiciones y límites que establece el artículo 51. Del monto de la pensión, la compañía de seguro deducirá el aporte del afiliado al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y lo depositará en la cuenta personal de éste. Estos beneficios serán revisados y actualizados cada tres (3) años".

En el contexto de este régimen y en el marco del seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, corresponde a las AFP administrar las cuentas personales de los afiliados e invertir adecuadamente los fondos de pensiones para otorgar las prestaciones del sistema previsional, observando estrictamente los principios de seguridad y las disposiciones de la Ley 87-01, el Reglamento de Pensiones y sus normas complementarias.

(...)

Siendo esto así, es pertinente apuntar que a las AFP en el marco de la Ley 87-01 le corresponde el pago de pensiones de vejez y de pensiones por cesantía por edad avanzada, en tanto que a las compañías aseguradoras le corresponde el pago de las pensiones por discapacidad (total o parcial), las pensiones de sobrevivencia y las rentas vitalicias,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando se han dado cumplimiento a todos los requisitos establecidos en la Ley y en sus normas complementarias, de conformidad con los artículos 45, 46, 47, 51, 54, 55 de la Ley 87-01 y el párrafo II del artículo 56 de la Ley 87-01 modificado por el artículo 7 de la Ley No. 13-20 del 7 de febrero de 2020 (en lo adelante: Ley 13-20).

(...)

A partir de esto es válido manifestar que existe una distinción entre las pensiones por vejez y discapacidad, pues, si bien ambas pensiones cumplen con la finalidad de proveer ingresos a personas en estado de vulnerabilidad, éstas son cubiertas por fondos distintos dado que la primera es satisfecha por las AFP y se hacen con cargo a los fondos acumulados en la Cuenta de Capitalización Individual de cada afiliado, mientras que la segunda es cubierta por las compañías de seguros en base a un cero punto noventa y cinco por ciento (0.95%) del salario cotizable y financiado por el aporte del empleador y empleados a través de la Tesorería de la Seguridad Social. [Según la Ley No. 13-20 que fortalece la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado (DIDA), modifica el recargo por mora en los pagos al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y modifica, además el esquema de comisiones aplicados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). G. O. No. 10970 del 7 de febrero de 2020, se reduce el monto de la prima de 1% a 0.95%.]

Ese Honorable Tribunal en la Sentencia TC/0051/20 de fecha 17 de febrero de 2020 reconoce que aquellas personas que posean una condición de discapacidad irreversible, en virtud del principio de favorabilidad, tienen derecho al disfrute de una pensión vitalicia por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

discapacidad una vez alcanzada la edad para adquirir la pensión por vejez. Según ese Honorable Tribunal:

(...) La discapacidad y la vejez. Ambas condiciones le dan derecho a una pensión, situación en la cual debe tener derecho a ser beneficiada por el principio de la condición más favorable, propio del derecho laboral o por el principio de favorabilidad previsto en el artículo 7.8 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales. Siendo así, a ella le corresponde la pensión de mayor monto. (...) En caso de que la pensión por vejez sea inferior a la pensión por discapacidad, el afiliado tiene derecho a continuar beneficiándose de esta última pensión con la finalidad de evitar que las personas afectadas de la discapacidad y que ha cumplido con los requisitos relativos a la jubilación no se le agrave su estado de vulnerabilidad [TCD, Sentencia TC/0051/20 del 17 de febrero].

A partir de esta decisión constitucional, que extiende la cobertura con carácter vitalicio a todos los beneficiarios de una pensión por discapacidad como parte del carácter progresivo de la seguridad social como derecho fundamental, es dable colegir que el artículo 47 de la Ley 87-01 resulta inconstitucional toda vez que no establece que la pensión de discapacidad se otorgue con dicho carácter vitalicio, ni tampoco enmarca las condiciones, la entidad responsable de dar cobertura a esta prestación ni cómo será financiada. Es por tal motivo que el referido artículo deviene en inconstitucional al transgredir los artículos 60, 38, 110, 40.15 y 74.2 de la Constitución, lo que establece una situación de incertidumbre que afecta el sistema de seguridad social al no regular el carácter vitalicio de la pensión de discapacidad.

En ese tenor, es importante dimensionar las consecuencias económicas y jurídicas de la extensión de este derecho que, conforme a la Ley 87-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

01, corresponde a las compañías de seguros y que tiene su origen en el pago de una prima del seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia. Recuérdesse que "todo contrato de seguro tiene una naturaleza actuarial propia del tipo de negocio que se está realizando. Asegurador y tomador pactan la indemnización a satisfacer (suma asegurada), y el tipo de evento que se cubre con el contrato o póliza. Conociendo los datos de lo que se debe cubrir, el asegurador calcula la prima del seguro con técnica actuarial, que muy sucintamente implica estimar la probabilidad de que ocurra el evento y multiplicarla por la suma asegurada".

Para el caso del beneficio de una pensión de discapacidad total o parcial, en la forma prevista en la Ley, se contempla el pago de la prima de un 0.95% del salario cotizante del afiliado para cubrir anualmente la probabilidad de que éste se discapacite, en cuyo caso sería indemnizado con una pensión hasta que llegue la edad de vejez. A tales fines "la entidad aseguradora debe:

-Calcular la pensión que debería pagar en caso de que cada asegurado se discapacite en el período asegurado. Para ello debe conocer los salarios percibidos, para calcular el monto de la pensión, y luego, estimar los años de pago, y sumar todos los pagos descontados financiera y actuarialmente, es decir, hallar su valor total a la fecha presente. Este concepto es fundamental para determinar el objeto del seguro, pues (...) no es igual asegurar hasta una edad concreta o asegurar de forma vitalicia.

-Calcular la probabilidad de que el asegurado se discapacite en el período de cobertura, para lo que se utilizan fuentes estadísticas recogidas en tablas de discapacidad, aprobadas normalmente por los reguladores de seguros y/o pensiones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

-Multiplicar ambos conceptos, lo que determina la llamada prima de riesgo, y en su caso, añadirle los recargos legalmente establecidos y el margen de beneficio, obteniendo la prima aplicable llamada también prima comercial, o simplemente, prima.

La aseguradora, con la suma de primas de riesgo cobradas a todos los tomadores, debe constituir unas provisiones técnicas (reservas del seguro), actuarialmente determinadas también, que son reservas que establece en su balance para hacer frente a futuros siniestros. La actividad aseguradora está basada en la llamada ley de los grandes números, norma estadística que plantea la compensación de unos casos con otros para alcanzar un equilibrio en el largo plazo y con poblaciones aseguradas grandes".

En el caso que nos ocupa, "es claro que la prima fue determinada para dar cobertura a la población afiliada en caso de discapacidad, hasta los 60 años de edad, ampliado posteriormente a 65, para aquellos afiliados que a la fecha de la Resolución que extendió dicho beneficio, no hubieran causado discapacidad". Pero una ampliación de la edad de percepción de la prestación de discapacidad, de forma que ésta se convierta en vitalicia, como ha establecido este Tribunal Constitucional mediante sentencia TC/0051/20 de fecha 17 de febrero de 2020, tiene igualmente un impacto económico para la aseguradora que no se ha podido prever en la determinación de la prima.

En este sentido, a fin de hacer consistente la extensión del beneficio de las coberturas de pensión de discapacidad total o parcial de forma vitalicia es menester incrementar el monto de la prima del seguro, para lo cual deberá intervenir el legislador considerando los estudios actuariales pertinentes, siempre en interés de subsanar la inconstitucionalidad sobrevenida del artículo 47 de la Ley 87-01. Sin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

embargo, en tanto interviene el legislador con la revisión de la prima en la forma antes indicada, existen dos mecanismos que pueden ser igualmente considerados en forma transitoria en aras de tutelar de manera íntegra el derecho a la seguridad social respecto a la pensión por discapacidad con carácter vitalicio que gozan los individuos que se ajustan a los caracteres de dicha pensión.

El primero de ellos consiste en utilizar el saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado discapacitado, el cual ya no tendría vocación de formar parte de la pensión de vejez, pues el afiliado recibiría de manera vitalicia la pensión de discapacidad. Este saldo pasaría a la compañía de seguros sólo si éste es menor al capital técnico requerido para el pago de la pensión, en cuyo caso se requería completar el monto de la pensión de discapacidad con recursos del Fondo de Solidaridad Social, en base a los ajustes que habría que hacerle al mismo. Si la reserva que tiene el afiliado en su CCI fuera mayor que el capital técnico requerido, se aumenta la pensión.

Cabe resaltar que el artículo 60 de la Ley 87-01, dispone que "el Estado Dominicano garantizará a todos los afiliados el derecho a una pensión mínima. Al efecto, se establece un Fondo de Solidaridad Social en favor de los afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla. En tales casos, dicho fondo aportará la suma necesaria para completar la pensión mínima".

Dado que los afiliados hoy discapacitados generaron una expectativa sobre dicho Fondo de Solidaridad mientras su empleador estuvo cotizando al Sistema, debería modificarse el alcance y naturaleza de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dicho Fondo de forma que no solo garantice la pensión mínima para aquellos afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad que hayan cotizado por lo menos 300 meses en el régimen contributivo del sistema de pensiones, sino también para asegurar, en un esquema transitorio, la extensión de la cobertura con carácter vitalicio de las pensiones de los afiliados por discapacidad actuales que excedan los 65 años de edad que estén percibiendo pensiones por este concepto a través de la compañía de seguros en la forma que establece la ley.

(...)

A. Violación al derecho a la seguridad social. Artículo 60 de la Constitución

(...)

2. Sobre la pensión por discapacidad

La pensión por discapacidad es una de las prestaciones que comprende el régimen contributivo conforme el mencionado artículo 44 de la Ley 87-01. Este tipo de pensión "asegura que aquellos afiliados al régimen contributivo que sufran una lesión o enfermedad que les impida realizar una actividad productiva, o que reduzca la misma, posean un ingreso que garantice un nivel de consumo satisfactorio durante sus años de vida activa, hasta ser elegibles para la pensión por vejez" [Superintendencia de Pensiones. El Sistema de Pensiones Una reforma exitosa para garantizar el bienestar de los dominicanos. Primera Edición, Santo Domingo: Corripio, C. por A.].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El financiamiento de la pensión por discapacidad es producto de los aportes que efectúan tanto el empleador como el empleado de conformidad con el artículo 14 de la Ley 87-01 que establece que: "el empleador contribuirá al financiamiento del Régimen Contributivo, tanto para el Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia como para el Seguro Familiar de Salud, con el setenta (70) por ciento del costo total y al trabajador le corresponderá el treinta (30) por ciento restante (...)". En esa tesitura, el artículo 56 de la misma ley establece que:

El Seguro de Discapacidad y Sobrevivencia (SVDS) del Régimen Contributivo, del sistema de capitalización individual y del sistema de reparto, se financiarán con una cotización máxima de cero punto noventa y cinco por ciento (0.95%) del salario cotizable.

En este punto, es oportuno acotar que las AFP, conforme establece el artículo 80 de la Ley 87-01, "son sociedades financieras constituidas de acuerdo a las leyes del país, con el objeto exclusivo de administrar las cuentas personales de los afiliados e invertir adecuadamente los fondos de pensiones; y otorgar y administrar las prestaciones del sistema previsional, observando estrictamente los principios de la seguridad social y las disposiciones de la presente ley y sus normas complementarias (...)".

En cambio, las compañías aseguradoras, acorde al artículo 1, literal g) de la Ley 146-02, son "toda compañía o sociedad debidamente autorizada para dedicarse exclusivamente a la contratación de seguros y reaseguros y sus actividades consecuentes, de forma directa o a través de intermediarios". Mientras que el artículo 10 dispone que "a los efectos de esta ley, los ramos de seguros en que pueden operar los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aseguradores y reaseguradores se clasifican como sigue: 1.- Seguros de personas: (...) d) Invalidez".

En ese orden, el artículo 56 párrafo II de la Ley 87-01 establece que: "El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) reglamentará el proceso de contratación del Seguro de Sobrevivencia e Invalidez por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a fin de garantizar transparencia, competitividad, solvencia técnica y financiera". Asimismo, el CNSS, conforme el artículo 22 de la Ley 87-01, "tendrá a su cargo la dirección y conducción del Sistema Dominicano de Seguridad Social y como tal, es el responsable de establecer las políticas, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de cobertura, defender a los beneficiarios, así como de velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas y el equilibrio financiero del SDSS".

En virtud de este articulado, el CNSS aprobó la Resolución No. 78-01 de fecha 26 de junio de 2003 sobre Cobertura del Seguro de Discapacidad y Sobrevivencia, mediante la cual instruye a la SIPEN a que deberá velar porque el contrato a suscribir entre las compañías aseguradoras y las AFP cumpla con todos los requisitos de ley. Luego, la SIPEN, al tenor de lo dispuesto por el artículo 107 de la Ley 87-01, el cual establece que dicha institución tiene "(...) la función de velar por el estricto cumplimiento de la presente ley y de sus normas complementarias en su área de incumbencia, de proteger los intereses de los afiliados, de vigilar la solvencia financiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de contribuir a fortalecer el sistema previsional dominicano", emitió la Resolución No. 204-04 de fecha 19 de agosto del 2004, mediante la cual se aprueba el modelo de contrato de discapacidad y sobrevivencia del Régimen



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Contributivo del Sistema de Pensiones a ser suscrito entre las AFP y las compañías de seguros.

En fecha 23 de abril de 2015, el CNSS emitió la Resolución No. 369-02, modificándose aspectos del contrato póliza de discapacidad y sobrevivencia, tales como el aumento de la edad para percibir la pensión por discapacidad de 60 a 65 años, sin que esta resolución variara la categorización que realiza las disposiciones correspondientes sobre la cobertura de la pensión discapacidad.

Vale aclarar que el cuerpo legal que rige el SDSS se encuentra conformado, según el artículo 2 de la Ley 87-01: "por las disposiciones de la presente ley; Por las leyes vigentes que crean fondos de pensiones y jubilaciones, así como seguros de salud, en beneficio de sectores y grupos específicos; (...) Por las normas complementarias a la presente ley, las cuales comprenden: Las resoluciones de las Superintendencias de Pensiones y de Salud y Riesgos Laborales". Por consiguiente, las Resoluciones Nos. 369-02 y 204-04 componen parte del bloque normativo del SDSS.

Esto así en razón de que corresponde a las AFP en el marco de la Ley 87-01, el pago de "pensiones de vejez y de pensiones por cesantía por edad avanzada", en tanto que corresponde a las compañías aseguradoras el pago de las "pensiones por discapacidad" (total o parcial), las "pensiones de sobrevivencia" y las "rentas vitalicias", cuando se han dado cumplimiento a todos los requisitos establecidos en la Ley y en sus normas complementarias.

Así tenemos que, las compañías de seguros, en el ámbito del Sistema de Seguridad Social, operan de conformidad con lo dispuesto por la Ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

146-02, así como el artículo 55 de la Ley 87-01, que dispone: "las compañías de seguros que ofrezcan seguros de vida a los afiliados y/o rentas vitalicias a los pensionados y jubilados serán autorizadas a operar como tales, así como normadas y fiscalizadas en lo relativo a esas funciones por la Superintendencia de Pensiones, de común acuerdo con la Superintendencia de Seguros". En adición, el artículo 108 literal h) de esta ley establece que "la Superintendencia de Pensiones fiscalice a las compañías de seguros en todo lo concerniente al seguro de vida y discapacidad de los afiliados y a la administración de las rentas vitalicias de los pensionados con la colaboración de la Superintendencia de Seguros, con el objetivo de garantizar el cumplimiento futuro de estos beneficios".

(...)

En consecuencia, las AFP tienen a su cargo la responsabilidad de realizar los pagos de las pensiones de vejez y de pensiones por cesantía por edad avanzada y no así el pago de las pensiones por discapacidad (total o parcial), ni las pensiones de sobrevivencia ni las rentas vitalicias conforme las disposiciones de la Ley 87-01. No obstante, si bien las compañías aseguradoras deben honrar el pago de las pensiones por discapacidad, los requisitos establecidos en el artículo 47 de la Ley 87-01 no contemplan que la cobertura de pago de las pensiones por discapacidad total o parcial lo sean de manera vitalicia.

En atención a esto, los artículos 47 y 60 de la Ley 87-01 colisionan con el orden constitucional y el espíritu del artículo 60 de la Carta Magna en razón de que el objetivo primordial que persigue la Constitución a través de su artículo 60 es que el Sistema de Seguridad Social permita asegurar una adecuada pensión para las personas que tengan derecho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a disfrutar de ellas incluyendo aquellos que tienen una condición de invalidez prolongada de manera que el derecho a la Seguridad Social debe ser integral y digno, puesto que no basta con que el derecho sea precariamente garantizado, si el mismo no es efectivo.

Así pues, la insuficiencia legal para hacer real y efectivamente operativo y sostenible la pensión vitalicia de discapacidad desde la perspectiva de la Ley 87-01, surgida como tal en virtud del criterio establecido por ese Honorable Tribunal en su Sentencia TC/0051/20 de fecha 17 de febrero de 2020, se traduce en una conculcación grave del ejercicio del derecho a la seguridad social que le asiste a las personas afectadas por una condición de invalidez perpetua.

Lo anteriormente indicado acontece en el entendido de que los preceptos legales que ordenan el SDSS no estatuyen este beneficio del sistema previsional, los presupuestos para concretizar la pensión vitalicia de discapacidad para cubrir una invalidez permanente, quién dará cobertura al pago de esta clase de pensión, cómo se hará, cuáles montos o factores económicos a considerar para satisfacer este tipo de pensión, entre otros. Precisamente, estas incógnitas son las que imposibilitan y, en consecuencia, transgreden el derecho a la seguridad social que detentan quienes tienen una invalidez irreversible y que, a juicio de los jueces de este Honorable Tribunal, ameritan de una pensión vitalicia por discapacidad.

(...)

De ahí que el artículo 47 de la Ley 87-01 resulta inconstitucional al inobservar que la pensión por discapacidad se otorgue con carácter vitalicio como parte del derecho a la seguridad social. Y es que ese



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Honorable Tribunal ha planteado que las personas que reúnan las condiciones para acceder tanto a la pensión por discapacidad como a la de vejez tienen la facultad de optar por la más favorable, en este caso sería la pensión por discapacidad por lo antes mencionado.

(...)

En otro orden de ideas, el artículo 60 de la Ley 87-01 establece que: "el Estado Dominicano garantizará a todos los afiliados el derecho a una pensión mínima. Al efecto, se establece un Fondo de Solidaridad Social en favor de los afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla. En tales casos, dicho fondo aportara la suma necesaria para completar la pensión mínima".

Este fondo está diseñado para otorgar asistencia económica a quienes perciben ingresos mínimos y no alcanzan las condiciones requeridas por el artículo 45 de la Ley 87-01 sobre pensión por vejez, las cuales son: "a) Tener la edad de sesenta (60) años y haber cotizado durante un mínimo de trescientos sesenta (360) meses; o b) Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años y acumulado un fondo que le permita disfrutar de una jubilación superior al cincuenta por ciento (50%) de la pensión mínima".

Cabe precisar que en el dictamen actuarial pericial de fecha 23 de abril de 2020 elaborado por el Dr. Diego Valero Carreras⁴⁰ en nombre de NOVASTER GE, S.A., se dilucida el objetivo y las posibles aplicaciones de este Fondo de cara a las pensiones de invalidez de carácter vitalicio, así pues dicho dictamen concluye que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El sentido de ese fondo, razonable cuando haya transcurrido el tiempo suficiente para que todos los afiliados hayan tenido la opción de realizar 360 cotizaciones, debería ajustarse transitoriamente para dar cobertura a las situaciones actuales en las que es imposible llegar a ese número de cotizaciones. Eso requeriría de una modificación legal o de una sentencia interpretativa del propio Tribunal, que pudiera permitir su disposición de forma transitoria y en tal caso, aplicarse complementar estas prestaciones de discapacidad [Ver pág. 23 del anexo (C) de la presente acción].

En ese sentido, la inconstitucionalidad del artículo 60 de la Ley 87-01 radica en la falta de razonabilidad en cuanto a los requisitos establecidos para acceder al Fondo de Solidaridad Social pues solo permite materializar la efectividad de las pensiones mínimas cuando los derecho habientes de pensiones de vejez alcancen treinta años de cotizaciones en el 2033 y no dispongan de un fondo que le permita cubrir la pensión mínima, siendo que debe reducir el tiempo de cotizaciones para acceder a dicho fondo y a su vez permitir su uso inmediato para cofinanciar las pensiones vitalicias de invalidez permanente en el momento presente.

B. Violación a la dignidad humana. Artículo 38 de la Constitución

El artículo 38 de la Constitución consagra la dignidad humana al establecer que "el Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos". Sumado a esto, la Declaración de los Derechos del Hombre y la Carta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las Naciones Unidas de 1945 hace referencia a que una de las finalidades de las Naciones Unidas es: "... reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres...".

La solidificación de la dignidad humana "implica la existencia digna de las personas, la cual no puede realizarse al margen de los bienes materiales, y de un mínimo existencial garantizado por el Estado. La dignidad es, pues, presupuesto de los derechos fundamentales. Mientras en el Estado de Derecho la dignidad inherente al ser humano es un fin, cuya realización se logra a través de la concreción de los demás derechos fundamentales, en el Estado Social y Democrático de Derecho la dignidad humana es presupuesto para la realización de tales derechos, pues se considera que de nada sirve consagrar derechos y garantías que tengan por destinatario al ser humano, cuya dignidad le es desconocida" [JORGE PRATS, EDUARDO. Derecho Constitucional. Volumen II. Santo Domingo: lus Novum. 2012. p.87].

(...)

Es por esto que el derecho a una pensión suficiente que dignifique a los beneficiarios de ésta, permitiéndoles un nivel de vida que reúna todas las características mínimas indispensables que la Constitución establece para los individuos; es, pues, "el derecho a una pensión, de corte social, logrado a partir de las conquistas laborales que tienen un antecedente violento y sangriento en nuestro país. Este derecho se garantiza mediante el otorgamiento de dinero en efectivo o bien de beneficios en especie, cuya finalidad es que los individuos y sus familias puedan acceder a los estándares mínimos para lograr un nivel de vida que los dignifique en su persona" [TAPIA TORRES, Jorge. La dignidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

humana, parte esencial de los derechos sociales. México: Centro Universitario de Tonalá. 2016].

De esto se colige que la pensión en sí constituye el mecanismo por medio del cual el Estado garantiza a los trabajadores "la obtención de un nivel de vida decoroso, suficiente, e incluso se puede catalogar de digno, y se representa mediante el monto económico que de manera periódica, ininterrumpida y cierta es entregada a aquellos que por alguna causa de salud o algún accidente laboral tuvieron que dejar de laborar; o bien, a quienes han dejado de trabajar por haber cumplido los requisitos establecidos en la ley laboral, en cuanto a tiempo trabajado y edad cumplida". En esa línea de pensamientos, Navarro Fallas explica que:

Las prestaciones pretenden satisfacer una serie de necesidades que se consideran ineludibles para el desarrollo de una vida digna. La clave de las necesidades a las que responde el derecho es que son insoslayables y no son intencionales. Por regla general, nadie escoge enfermarse o la vejez, los accidentes de trabajo, la enfermedad profesional, la invalidez y mucho menos la muerte; son contingencias que acontecen de manera involuntaria, por esa razón la necesidad que deviene de su acaecimiento es también involuntaria. En segundo término, la necesidad que la contingencia genera, de no ser satisfecha adecuadamente, repercutirá directamente en la calidad de la vida humana de quien la sufre. Su no satisfacción le impedirá a la persona realizar su plan de vida. [NAVARRO FALLAS, Román A. El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social. Rev. cienc. adm. financ. segur. Soc. [online]. 2002, vol.10, n.1, pp.13-18. ISSN 1409-1259].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En vista de que la dignidad humana y los derechos fundamentales están tan estrechamente vinculados, cada vez que se viola un derecho fundamental íntimamente conexo a la persona es casi seguro que se viola la dignidad humana. Esto es clave para entender el sentido de la dignidad humana en el ordenamiento constitucional: ella es valor y principio fundamental pero, además, derecho fundamental. Por consiguiente, los artículos objeto de control concentrado socavan y comprometen la efectividad del derecho a la seguridad social en tanto que la cobertura con carácter vitalicio de la pensión por discapacidad definitiva y absoluta no se erige como una de las prestaciones del régimen contributivo, por lo que confluyen a la privación de dicho beneficio, lo cual deriva en un déficit de protección que afecta derechos de jerarquía fundamental como es la seguridad social.

En virtud de lo expuesto, resulta evidente que los artículos 47 y 60 devienen en inconstitucionales por vulnerar el artículo 38 de la Constitución, toda vez que los referidos artículos no permiten el desarrollo integral del derecho a la seguridad social respecto a la pensión de discapacidad con carácter vitalicio como prerrogativa esencial de este derecho. Por lo que ese Honorable Tribunal deberá declararlos inconstitucionales acorde con el artículo 38 de la Constitución o en el hipotético caso, deberá realizar una sentencia interpretativa para aclarar este punto controvertido.

C. Violación a la seguridad jurídica. Artículo 110 de la Constitución

(...)

En el presente caso, es posible sostener que se ha vulnerado el principio constitucional de seguridad jurídica consagrado en el artículo 110 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Constitución, debido a que la omisión de estatuir acerca de los pormenores sobre cómo hacer operativa la pensión de discapacidad con carácter vitalicio impide la aplicación efectiva de los derechos fundamentales a la seguridad social y dignidad humana. Esto en el entendido de que la insuficiencia normativa de los artículos 47 y 60 de la Ley 87- 01 afectan la estabilidad del orden legal del SDSS y, en consecuencia, la seguridad jurídica que consagra la Carta Magna en favor de los afiliados y ciudadanos en general.

En esa misma línea de ideas, los artículos impugnados generan incertidumbre en la medida de que la insuficiencia legal de estos no permite satisfacer con un nivel de certeza adecuado el alcance de la norma legal, en vista de que dichos artículos omiten instaurar la pensión de discapacidad con carácter vitalicio, dejando desprovistos de herramientas legales eficaces que garanticen la seguridad jurídica tanto a los afiliados en condiciones de invalidez permanente como a las entidades encargadas de administrar y dar cobertura a las pensiones del régimen contributivo.

(...)

En adición a lo anterior, el artículo 60 de la Ley 87-01 también deviene en inconstitucional en vista de que el Fondo de Solidaridad Social en favor de los afiliados de ingresos bajos está destinado aportar la cantidad necesaria para completar la pensión mínima, sin embargo este fondo no ofrece cobertura a los pensionados por discapacidad en situaciones como las actuales en las que es imposible llegar a las cotizaciones correspondientes a 300 meses para acceder a dicho fondo. En efecto, la certeza normativa de este artículo es endeble, lo que afecta la seguridad jurídica de los afiliados que no alcanzan las cotizaciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requeridas, quienes, en consecuencia, no obtienen una pensión mínima como ordena la parte capital del artículo 60 de la Ley 87-01 y tampoco facilita el cofinanciamiento de las pensiones vitalicias por invalidez permanente. Esto provoca un estado de inseguridad e indefensión para quienes se encuentran en escenarios como los mencionados.

(...)

D. Violación al principio de razonabilidad. Artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución

(...)

En la especie, los artículos 44, 46 y 47 de la Ley 87-01 tienen como fin establecer las prestaciones del régimen contributivo, los requerimientos para acceder a la pensión por discapacidad, el monto para la pensión por discapacidad y, por último, su fuente de financiamiento. Para cubrir la contingencia de una invalidez se definieron en la Ley las pensiones por discapacidad total en caso de que el afiliado sufra una enfermedad o lesión crónica cualquiera que reduzca en dos tercios su capacidad productiva y pensiones por discapacidad parcial cuando se reduzca la capacidad productiva del afiliado entre un medio y dos tercios. Para suplir esta condición, se previeron pensiones por discapacidad total o parcial, según el caso, las cuales son otorgadas por las compañías de seguros hasta que el afiliado de la AFP llegue a la edad de retiro por vejez. Finalmente, el financiamiento de dicha pensión se previó con cargo al pago de una prima referenciada al salario cotizante conforme indica el artículo 56 de la Ley 87-01. Siendo esto así, medio-fin no resulta razonable en la medida en que el artículo 47 de la Ley 87-01



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

restringe el derecho a la pensión de discapacidad con carácter vitalicio como parte del derecho a la seguridad social. En ese sentido, si de conformidad con el artículo 58 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo - sobre la seguridad social (norma mínima), ratificado por la República Dominicana en fecha 11 de julio de 2016 declara que "las prestaciones previstas en los artículos 56 y 57 (prestaciones de invalidez) deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia o hasta que sean sustituidas por una prestación de vejez", no es razonable que el saldo de la Cuenta de Capitalización Individual del afiliado discapacitado no sea utilizado para cofinanciar su pensión vitalicia. Tampoco es razonable que el artículo 60 de la Ley 87-01 limite la efectividad de las pensiones mínimas hasta que el afiliado alcance treinta años de cotizaciones, lo cual ha de suceder en el 2033 y restrinja la posibilidad de que el Fondo de Solidaridad cofinancie igualmente las pensiones vitalicias por invalidez permanente.

En definitiva, los artículos 47 y 60 de la Ley 87-01 no son razonables ni pertinentes en virtud de que constituyen un obstáculo para la plena eficacia de la pensión por discapacidad definitiva que ha reconocido ese Honorable Tribunal en la Sentencia TC/0051/20 de fecha 17 de febrero de 2020. Así pues, pasa a ser irracional al prescindir de toda lógica, razón jurídica o contenido de justicia que fundamente dicha omisión, por tanto dichos artículos no superan el test de razonabilidad. Es en razón de ello que ese Honorable Tribunal Constitucional deberá declarar la inconstitucionalidad de dicha inadvertencia legislativa al violar los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución.

Concomitantemente, la situación descrita se encuadra en una vulneración al principio de razonabilidad en el entendido de que afecta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los principios de universalidad, unidad y sostenibilidad financiera de los sistemas previsionales. En tal contexto, la Ley 87-01 se apoya de una serie de principios que se desprenden de la garantía del orden constitucional. (...)

(...)

De lo anteriormente señalado se puede arribar a la conclusión de que la sostenibilidad financiera del SDSS está amenazada ante la irracionalidad de los artículos 47 y 60 de la Ley 87-0. Y es que, como se vislumbra en el ejemplo presentado, las condiciones actuales del régimen contributivo no permiten, a futuro, cubrir a cabalidad los compromisos asumidos de la prestación de discapacidad que, eventualmente, podrían concluir con el advenimiento de discapacidad permanente, lo que conllevaría a la laceración del derecho a la seguridad social de quienes estén en una situación análoga a la expuesta.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

El dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020), la Procuraduría General de la República remitió, vía Secretaría del Tribunal Constitucional, su opinión en relación con el presente caso, en virtud de la cual plantea lo que a continuación se transcribe:

4.2.- En cuanto a la alegada violación a los derechos a la dignidad humana y a la Seguridad Social (Arts. 38 y 60 de la Constitución)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...)

La circunstancia de que el artículo 47 de la Ley No. 87-01, no señale de manera expresa que la pensión por discapacidad sería otorgada de manera vitalicia a los afiliados que por su condición ameriten ese tipo de prestación, responde a la lógica del tipo de discapacidad posible. Ese texto plantea dos (2) tipos de discapacidad: una total y una parcial. La total pudiere ser, permanente o no en el tiempo; mientras que la parcial, tendría un carácter temporal.

De la simple lectura del texto se infiere que mientras dure la discapacidad durará el pago de la pensión correspondiente, por lo que el legislador no tenía necesidad de señalar expresamente que la pensión por discapacidad sería vitalicia, sino que se pagará mientras dure la referida pensión.

Lo anterior, en modo alguno, supone que se desconozca la dignidad humana de la persona afectada por la discapacidad pues, mientras resulte aquejada por la misma, seguiría recibiendo su pensión.

En tal virtud, solicitamos al Tribunal Constitucional rechazar el medio de inconstitucionalidad promovido por la accionante.

4.3.- En cuanto a la alegada violación al principio a la seguridad jurídica (Artículo 110 de la Constitución)

(...)

Este principio, supone que la norma prevea y establezca con certeza las consecuencias jurídicas de los casos hipotéticos contemplados en las normas jurídicas, de modo que se pueda conocer a ciencia cierta el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resultado. El artículo 47 de la Ley No. 87-01, establece monto exacto de la pensión por discapacidad; la fórmula de cálculo sobre la base del salario del beneficiario; el carácter indexable de la pensión; y cómo proceder en caso de fallecimiento del pensionado. Por otra parte, el artículo 60 de la Ley No. 87-01, establece un fondo de solidaridad; señala las condiciones que debe tener el afiliado.

Por tales razones, entendemos que el Tribunal Constitucional debe rechazar el presente medio de inconstitucionalidad.

4.4.- En cuanto a la alegada violación al principio de razonabilidad (Arts. 40.15 y 74.2 de la Constitución)

(...)

La accionante insiste en que la "irrazonabilidad" de los impugnados artículos 47 y 60 de la Ley No. 87-01, radica en el hecho de que no garantiza la pensión por discapacidad vitalicia. Como ya se ha señalado en un acápite anterior, la circunstancia de que el artículo 47 de la ley, no mencione expresamente la palabra "vitalicia", no significa que no se puedan otorgar pensiones de ese tipo. Simplemente, el texto legal recoge una realidad fáctica: la duración de la pensión dependerá de la curabilidad o no de la discapacidad. Y eso es perfectamente razonable.

Por los motivos expuestos precedentemente, El Ministerio Público, tenemos a bien solicitaros lo siguiente:

Primero: Que sea declarada admisible la Acción Directa de Inconstitucionalidad de fecha 12 de junio de 2020, interpuesta por la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S. A., por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia.

Segundo: En cuanto al fondo: Rechazar la referida acción directa de inconstitucionalidad por no violar los artículos 47 y 60 de la Ley No. 87-01 del 2001 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, los artículos 38, 40.15, 60, 74.2 y 110 de la Constitución dominicana.

5.2. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República emitió su opinión con relación al presente caso, mediante comunicación depositada el quince (15) de julio de dos mil veinte (2020), en la que se hacen constar los siguientes argumentos:

Que conforme a la Constitución de la República, se procedió a darle lectura al proyecto de ley en fecha 17 de abril del 2001, y aprobado en única lectura, en fecha 24 de abril del 2001, promulgado en fecha 9 de mayo del 2001.

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento a los artículos 39 y 40 de la Constitución de la República Dominicana, del 14 de agosto de 1994, Constitución que regía momento en que fue promulgada la Ley No.87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, del nueve (9) de mayo del dos mil uno (2001), los cuales estipulan: "Artículo 39.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas". "Artículo 40.-Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechando el proyecto".

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados para los fines correspondientes.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No.87-01, de fecha nueve de mayo del 2001, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

Posteriormente, el seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020), depositó un escrito de conclusiones respecto de la acción directa de inconstitucionalidad, documento en el que se recogen las siguientes conclusiones:

PRIMERO: RATIFICAR en todas sus partes la opinión del SENADO DE LA REPÚBLICA, presentada y depositada por ante la Secretaría de ese honorable Tribunal Constitucional, sobre el procedimiento y trámite legislativo realizado por el SENADO, al momento del estudio y sanción del proyecto de ley que creo la Ley Núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de nueve (9) de mayo del dos mil uno (2001)), por lo que en cuanto a ese aspecto el Senado de la República cumplió fiel y satisfactoriamente con el mandato constitucional y reglamentario requerido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: En cuanto al fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el accionante, Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S. A., contra los artículos 47 y 60 de la Ley Núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de nueve (9) de mayo del dos mil uno (2001, por la alegada vulneración de los artículos 51; 69, numeral 1; y 149, con el propósito de que sea declarada la inconstitucionalidad de los artículos antes mencionados, el Senado de la República dominicana, por los motivos antes expuestos, RECHAZAR, por mal fundada y carente de base constitucional, toda vez que los artículos atacados no contradicen el texto constitucional.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido en el artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

El veinte (20) de julio de dos mil veinte (2020), la Cámara de Diputados de la República Dominicana remitió, vía Secretaría del Tribunal Constitucional, su opinión con relación al presente caso, en la que indicó que la acción directa de inconstitucionalidad debe ser rechazada, entre otros, por los motivos siguientes:

En primer lugar, no se observa que los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01 sean contrarios a los artículos 38, 40.15, 60, 74.2 y 110 de la Constitución de la República, como ha denunciado la accionante, lo cual quedará explicado más adelante. cabe reconocer que la Sentencia TC/0051/20, del 17 de febrero de 2020, dictada por el Tribunal Constitucional, en atención al carácter progresista del derecho a la seguridad social, como derecho fundamental, realizó algunos cambios



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a las pensiones por discapacidad y jubilación por vejez, los cuales en cierto modo modificaron ligeramente el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Conviene precisar, que la sentencia de referencia conjuntamente con la Sentencia TC/0203/13, del 13 de noviembre de 2013, son talvez las dos sentencias más impactantes que ha dictado el Tribunal Constitucional en materia de seguridad social. En esas decisiones el máximo intérprete de la Constitución ha afianzado y fortalecido el criterio de la protección reforzada a las personas con alguna discapacidad y en estado de vejez. En ambos casos, ordenó el restablecimiento de sus pensiones a dos ciudadanos en situaciones de salud muy delicadas, las cuales les habían sido quitadas por sus prestadoras por el hecho de haber cumplido los 60 años de edad, edad en la que debían buscar la jubilación por vejez, dejándolos desprotegidos y empeorando su situación de vulnerabilidad.

(...)

Así las cosas, el principal argumento de la accionante para sustentar la acción directa en inconstitucionalidad que nos ocupa, es que a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional, que extiende la cobertura con carácter vitalicio a todos los beneficiarios de una pensión por discapacidad, en atención al principio de progresividad de la seguridad social como derecho fundamental, es dable colegir que los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, resultan inconstitucionales, toda vez que no establecen que la pensión por discapacidad se otorgue con carácter vitalicio, ni tampoco enmarca las condiciones, la entidad responsable de dar cobertura a ésta prestación ni cómo será financiada.

Sin embargo, el mandato del Tribunal Constitucional en la sentencia analizada es claro y contundente, tras otorgar "a la Compañía



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Universal de Seguros, S.A. un plazo de noventa (90) días, contado a partir de la notificación de esta sentencia, para que implemente un mecanismo de notificación del cambio de la pensión por discapacidad a pensión por vejez, cambio que está condicionado a que el monto percibido en la actualidad por el afiliado no se reduzca."

Sin lugar a dudas, a partir de ésta decisión de carácter vinculante el máximo intérprete de la constitucionalidad, ha establecido que no existe razón alguna que justifique que a una persona vulnerable con un estado de salud delicado o algún nivel de discapacidad o en situación de vejez, le sea quitada la pensión que recibe, sin notificación previa por lo menos de 30 días, aunque el afiliado esté para el cambio de pensión. Ha establecido que en caso de que se den las dos condiciones, es decir, que tenga una pensión a causa de una discapacidad producida por un problema de salud, y que se encuentre en la edad de recibir la jubilación por vejez, el pensionado deberá seguir disfrutando de la pensión que le dé más beneficios económicos, que la misma no podrá ser reducida, en razón de que esto agravaría su situación de salud y lo haría más vulnerable. Naturalmente, el Consejo Nacional de la Seguridad Social y la Superintendencia de Pensiones, deberán hacer los ajustes de lugar para acatar y cumplir con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

La Sentencia TC/0051/20, del 17 de febrero de 2020, dictada por el Tribunal Constitucional, sin duda alguna, viene a fortalecer el Sistema Dominicano de Seguridad Social, especialmente, ha creado un precedente que garantiza el derecho que tienen las personas en condición de discapacidad y vejez, en un estado de total vulnerabilidad, a recibir una pensión digna. En plena conexión con las disposiciones del artículo 38 de la Constitución: "El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos."

En otro aspecto, la accionante en el dispositivo de sus conclusiones solicita al tribunal que para que los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, sean conformes con los artículos 60, 38, 110, 40.15 y 74.2 de la Constitución, mediante sentencia interpretativa aditiva se les agreguen dos párrafos al primero y uno al segundo, los cuales con el contenido que se proponen en estas integraciones automáticamente los textos legales resultarían modificados, lo que no sería posible hacer mediante ésta modalidad de sentencia, puesto que el Tribunal Constitucional estaría incursionando en la labor legislativa que es exclusiva del Poder Legislativo por mandato de la Constitución.

(...)

Conclusiones:

POR TALES MOTIVOS, la CAMARA DE DIPUTADOS, por órgano de sus abogados constituidos y apoderados especiales, concluye de la forma siguiente:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES POPULAR, S.A., contra los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por alegada vulneración de los artículos 38, 40.15, 60, 74.2 y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

110 de la Constitución de la República, por estar hechas conforme a la normativa constitucional.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la carta sustantiva del estado vigente en el momento.

TERCERO: RECHAZAR la acción directa en inconstitucionalidad de especie, por no observarse que los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, sean contrarios a los artículos 38, 40.15, 60, 74.2 y 110 de la Constitución de la República. CUARTO: DECLARAR conformes con la Constitución los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01. QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia.

6. Pruebas documentales

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad constan depositadas las siguientes piezas:

1. Copia de la Resolución núm. 200-04, del diecinueve (19) de agosto de dos mil cuatro (2004), emitida por la Superintendencia de Pensiones.
2. Copia de la Resolución núm. 369-02, del veintitrés (23) de abril de dos mil quince (2015), emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social.
3. Dictamen actuarial pericial presentado por el Dr. Diego Valero Carreras, de Novaster GE, S.A., del veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintiuno (21) de julio de dos mil veinte (2020). A dicha audiencia fueron convocadas, mediante el Auto núm. 41-2020, emitido por este tribunal, la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S. A., en calidad de accionante; el Senado y la Cámara de Diputados de la República, en sus condiciones de autoridades de las cuales emanaron las normas atacadas; así como al procurador general de la República, a fin de que presentaran sus conclusiones. Luego de celebrar la audiencia el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad de la accionante

La legitimación activa o calidad ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como «la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdiccionales como accionantes» (véase la Sentencia TC/0131/14). En ese sentido, el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la República, así como el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, disponen que se podrá accionar en inconstitucionalidad, solo 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.»

Conforme al criterio de este tribunal, se presume que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando: (1) una persona física goza de sus derechos de ciudadanía; (2) si se trata de personas jurídicas, cuando estén constituidas y registradas conformes a las leyes aplicables (Sentencia TC/0349/15: literal k). En el presente caso, se concluye que la Administradora de Fondos Popular, S. A., es una persona jurídica constituida y registrada de conformidad con la ley y cuenta con la personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia.

10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad con relación al artículo 56 de la Ley núm. 87-01, modificada por la Ley núm. 13-20

10.1. En el pedimento tercero de sus conclusiones, la parte accionante, Administradora de Fondos Popular, S. A., solicita a este tribunal que exhorte «al Congreso Nacional la modificación del artículo 56 de la Ley 13-20 del 7 de febrero de 2020», en «aras de garantizar la pensión por discapacidad de manera vitalicia y salvaguardar integralmente los derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad de humana, la seguridad jurídica y el principio constitucional de razonabilidad, así como el principio de equilibrio financiero del sistema de seguridad social».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2. El artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, prescribe: «Acto introductorio. El escrito en que se interponga la acción directa de inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas».

10.3. Este tribunal, en su Sentencia TC/0150/13,¹ dictada el doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), desarrolló el criterio –a partir de lo estipulado en el artículo 38 antes citado– de los requisitos que debe contener toda acción directa de inconstitucionalidad y, en ese tenor, estableció lo siguiente:

Es decir, que todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

- *Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;*
- *Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada;*
- *Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;*
- *Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*

¹ Criterio reiterado en las Sentencias TC/0197/14, dictada el veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0359/14, dictada el veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0061/17, dictada el siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017); y TC/0465/18, dictada el catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.4. Al examinar los referidos requisitos con relación al caso de la especie, hemos podido advertir lo siguiente:

- Claridad: de la lectura de la instancia no queda claro si se imputa una inconstitucionalidad sobre el artículo 56 de la Ley núm. 87-01, modificada por la Ley núm. 13-20, el cual establece el monto de la prima para el seguro de discapacidad y sobrevivencia.² Sin embargo, en las conclusiones se solicita exhortar al Congreso su modificación, a pesar de que en la instancia no se invocan motivaciones sobre su presunta inconstitucionalidad.
- Certeza: aunque se mencionan infracciones a los artículos 38, 40.15, 60, 74.2 y 110 de la Constitución, no se indica si estas transgresiones son atribuibles al artículo 56 de la Ley núm. 13-20, o a las demás disposiciones enjuiciadas.
- Especificidad: no se argumenta en qué sentido la norma vulnera los artículos 38, 40.15, 60, 74.2 y 110.
- Pertinencia: no existe pertinencia del pedimento al no desarrollarse los argumentos de inconstitucionalidad y solo incluirse en el petitorio un pedimento de exhortar al Congreso Nacional su modificación.

² Artículo 7.- Modificación artículo 56. Se modifica el artículo 56 de la Ley No. 87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, modificado a su vez por la Ley No.188-07, del 9 de agosto de 2007, para que diga lo siguiente:

Art. 56. Costo y Financiamiento del Régimen Contributivo. El Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia (SVDS) del Régimen Contributivo, del sistema de capitalización individual, y el Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia (SVDS) del sistema de reparto, se financiarán con una cotización total del nueve punto noventa y siete por ciento (9.97%) del salario cotizante, distribuido de la siguiente forma: a) Un ocho punto cuarenta por ciento (8.40%) tanto en el sistema de capitalización individual, destinado a la cuenta personal de los afiliados; como en el sistema de reparto, destinado como fondo de pensiones de dicho sistema. b) Un máximo de cero punto noventa y cinco por ciento (0.95%) para cubrir el Seguro de Discapacidad y Supervivencia (SDS) del afiliado y sus beneficiarios.

c) Un cero punto cuatro por ciento (0.4%) destinado al Fondo de Solidaridad Social. d) Un cero punto cero siete por ciento (0.07%) para financiar las operaciones de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN). e) Un cero punto uno (0.1%) para financiar las operaciones de la Tesorería de la Seguridad Social. f) Un cero punto cero cinco (0.05%) para financiar las operaciones de la Dirección de los Afiliados (DIDA). Párrafo I. Las aportaciones para cubrir los costos establecidos en este artículo, provendrán de las siguientes fuentes: a) Un dos punto ochenta y siete (2.87 %) a cargo del afiliado. b) Un siete punto diez (7.10 %) a cargo del empleador. Párrafo II.- El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) reglamentará el proceso de contratación del Seguro de Supervivencia e Invalidez por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a fin de garantizar transparencia, competitividad, solvencia técnica y financiera. Párrafo III.- Se modifica el literal l) del artículo 287 de la Ley 11-92, sobre el Código Tributario, que limita al cinco por ciento (5%) el aporte deducible de la renta imponible de las empresas por concepto de sus límites que establece el presente artículo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.5. En resumen, la parte accionante, al pretender la emisión de una sentencia exhortativa a los fines de que se modifique el monto de la prima de seguro previsto en el artículo 56 de la Ley núm. 87-01, con el propósito de que sea suficiente para el pago vitalicio de la pensión por discapacidad, tiene la obligación de desarrollar en su instancia, en qué medida dicha disposición vulnera la Constitución, razonamientos que podría valorar este tribunal para indicar si tiene o no méritos el pedimento de exhortar al Congreso su modificación. El petitorio en ese sentido carece de claridad, certeza, especificidad y pertinencia; razón por la cual procede declarar inadmisibles la acción, en cuanto al pedimento tercero de las conclusiones de la acción, valiendo decisión sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva.

11. Análisis de la acción directa de inconstitucionalidad.

11.1. La accionante, Administradora de Fondos Popular, S. A., señala que los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, adolecen de vicios de inconstitucionalidad por vulnerar los derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad humana, seguridad jurídica y el principio de razonabilidad consagrados en los artículos 60, 38, 110, 40.15 y 74.2 de la Constitución. Aduce, en síntesis, que en dichas disposiciones existe una insuficiencia legal en vista de que se omite instaurar la pensión vitalicia por discapacidad y no se establece cómo será financiada y quién debe cubrir la pensión vitalicia. La accionante estima que los vicios invocados pueden ser subsanados si este tribunal emite una sentencia interpretativa aditiva que colme las lagunas que contienen los artículos enjuiciados y a la par solicita la emisión de una sentencia exhortativa.

11.2. Por su parte, tanto la Procuraduría General de la República, el Senado y Cámara de Diputados de la República Dominicana solicitan que se rechace la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción directa de inconstitucionalidad por no configurarse las vulneraciones alegadas.

11.3. Para abordar la presente acción el Tribunal presentará el siguiente esquema argumentativo: (I) se realizará una breve reflexión sobre las omisiones legislativas relativas; (II) posteriormente, se analizarán de manera individual los medios de inconstitucionalidad planteados contra los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01 para establecer si y existe o no la inconstitucionalidad alegada.

11.4. Sobre las omisiones legislativas ha de indicarse que existen dos tipos de omisiones, las absolutas y las relativas. Las omisiones absolutas se configuran cuando el legislador deja de expedir una norma que por mandato de la Constitución amerita un desarrollo legislativo, mientras que las omisiones relativas se materializan cuando aun habiéndose emitido la norma, el desarrollo del legislador en la pieza legal resulta incompleto.

11.5. Esta jurisdicción constitucional indicó en la Sentencia TC/0467/15, del cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015), que «(...) el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción directa en inconstitucionalidad (...)», pero no todo silencio puede ser controlado vía control concentrado de inconstitucionalidad. Mediante la Sentencia TC/0487/24, del cuatro (4) de febrero de dos mil veinticuatro (2024), esta sede varió su criterio respecto a la posibilidad de ejercer el control de constitucionalidad sobre las omisiones absolutas, considerando que este tipo de pretensiones devienen en inadmisibles y que el Tribunal solo conocerá de las omisiones legislativas relativas con base en el siguiente razonamiento:

[Q]ue las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas son susceptibles de control de constitucional por medio de la acción directa de inconstitucionalidad ya que aquellas, por acción u omisión, pueden



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incurrir en una infracción constitucional. Dicho de otra forma, la acción u omisión que se traduce en una violación a la Constitución se genera a partir de las normas o actos de la cual se hace alusión en el artículo 185.1 de la Constitución y del artículo 36 de la Ley núm. 137-11, que integran el objeto de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Existen dos tipos de omisiones legislativas por falta de cumplimiento del mandato constituyente, las absolutas y las relativas. Una omisión legislativa absoluta, existe ante la inacción total del legislador de abocarse a dictar una norma respecto de la que existe una reserva de ley en el texto fundamental; y relativa, en aquellos casos en los que el desarrollo legislativo deviene en incompleto y, en consecuencia, puede tener como resultado que el derecho fundamental o la norma a complementar se vea limitada en su plena aplicación.

Contrario a las omisiones relativas, el constituyente no vislumbró la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda conocer omisiones absolutas. No solamente los textos indicados no se infieren una atribución de control de las omisiones absolutas al mandato constituyente, existe una incapacidad clara de remediar - jurídicamente - la situación que se produce con este tipo de omisión que es más propia de la dinámica de oportunidad y conveniencia política.

En efecto, como es notable del texto constitucional (Artículo 185, Constitución Dominicana), por medio de la acción directa de inconstitucionalidad sólo se controlan aquellas omisiones relativas que se producen por, en términos llanos, lagunas del legislador que crean conflicto con la Constitución por incumplir o cumplir deficientemente el mandato del constituyente. Esto así porque no solo no se entiende la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

omisión absoluta dentro del objeto de control de la acción directa, sino porque no existe remedio efectivo para una resolución legislativa absoluta que no sea otro que dictar una ley, lo cual corresponde exclusivamente al congreso como depositario principal de la soberanía popular. Por lo que, al ser ajena a la naturaleza, trámite y efectos de la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional no puede ejercer su competencia para controlar, en términos jurisdiccionales, las omisiones absolutas al mandato constituyente al no formar parte del objeto de control.

11.6. Para que se configure la omisión legislativa relativa tienen que concurrir los siguientes elementos: primero, una norma sobre la que se identifique que su construcción omite un elemento; segundo, que la ausencia del elemento normativo que fue obviado vulnere alguna disposición constitucional, pues no toda exclusión acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión relativa, sino solo si se reputa sobre el texto una imperfección por omisión que lesione la Constitución. De modo que el análisis de estas cuestiones de constitucionalidad se enmarca en determinar si el Congreso Nacional cumplió con el nivel de protección exigido por la Constitución en el desarrollo de una ley. En la presente acción directa de inconstitucionalidad se alega una omisión legislativa relativa, por lo que procede examinarla.

a. Sobre la presunta omisión legislativa relativa del artículo 47 de la Ley núm. 87-01

11.7. La parte accionante sostiene que el artículo 47 de la Ley núm. 87-01, que establece el monto de la pensión por discapacidad total y parcial, contiene los siguientes defectos normativos: primero, no establece que la pensión por discapacidad podrá tener carácter vitalicio si concurren las circunstancias que sugiere la Sentencia TC/0051/20, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veinte



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2020); segundo, tampoco se establecen las condiciones, la entidad responsable de dar cobertura a esta prestación, ni cómo será financiada.

11.8. A modo de resumen argumenta que existe vulneración al derecho a la seguridad social, pues al no establecerse la pensión vitalicia por discapacidad para cubrir una discapacidad permanente se coloca en un estado de indefensión a las personas con discapacidad y se afecta el equilibrio financiero. Además, que existe incertidumbre sobre cómo será financiada y quién debe cubrir la pensión vitalicia por discapacidad, lo que también produce una transgresión a la seguridad jurídica. Concomitantemente, al vulnerar un derecho fundamental íntimamente ligado a la persona, se vulnera por conexidad el derecho a la dignidad humana.

11.9. Sobre la infracción al principio de razonabilidad, sostiene que la no configuración de la pensión vitalicia por discapacidad constituye un obstáculo para la efectividad del derecho y que no establecer cómo esta se financiaría pone en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, por lo que la relación entre medio y fin no es razonable.

11.10. En este punto, el Tribunal debe determinar si la omisión legislativa relativa endilgada al artículo 47 al no establecer textualmente la posibilidad de recibir una pensión vitalicia por discapacidad, cómo será financiada y la entidad responsable de dar cobertura a esta prestación, vulnera la Constitución. A continuación, se reitera el contenido del artículo 47 de la Ley núm. 87-01:

Artículo 47.- Monto de la pensión por discapacidad total y parcial. La pensión por discapacidad total equivaldrá al sesenta por ciento (60%) del salario base y en los casos de discapacidad parcial corresponderá al treinta por ciento (30%), siempre que no afecte la capacidad económica de producción del afiliado. En ambos casos la pensión será



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

calculada en base al promedio del salario cotizante indexado de los últimos tres (3) años. En caso de fallecimiento del afiliado, los beneficios de la pensión serán otorgados a los sobrevivientes en las condiciones y límites que establece el artículo 51. Del monto de la pensión, la compañía de seguro deducirá el aporte del afiliado al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y lo depositará en la cuenta personal de éste. Estos beneficios serán revisados y actualizados cada tres (3) años.

Párrafo I.- La certificación de discapacidad total o parcial será determinada individualmente tomando en cuenta la profesión o especialidad del trabajo de la persona afectada por la Comisión Técnica sobre Discapacidad.

Párrafo II.- La pensión por discapacidad de los trabajadores protegidos por las leyes actualmente vigentes equivaldrá a los montos que estas establecen.

- **Sobre la violación al derecho a la seguridad social (artículo 60 de la Constitución) y la dignidad humana (artículo 38)**

11.11. El Estado dominicano, descrito en la Constitución como un Estado social y democrático de derecho, cuenta con la obligación de proteger el derecho a la seguridad social, que constituye un derecho fundamental consagrado en el artículo 60 de la Constitución, el cual dispone que «[t]oda 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 de carácter prestacional «en la medida en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que implica un derecho a recibir prestaciones del Estado»,³ por lo que el Estado asume un rol activo. Además, es una prerrogativa de configuración legal que amerita un desarrollo legislativo para su consecución.

11.12. Dentro del sistema de seguridad social se encuentra el sistema de pensiones cuya finalidad es «reemplazar la pérdida o reducción del ingreso por vejez, fallecimiento, la discapacidad, cesantía en edad avanzada y sobrevivencia».⁴ La pensión tiene la intención de ser un recurso para solventar las necesidades básicas como la alimentación, vivienda, salud y educación.⁵

11.13. Cuando el derecho a la seguridad social se encuentra vinculado a personas de la tercera edad y personas con discapacidad, el ordenamiento constitucional exige la aplicación de una protección reforzada,⁶ que tiene su anclaje en los artículos 57⁷ y 58⁸ de la Constitución. Al ser estos sujetos de especial protección constitucional, cualquier decisión que incida sobre su derecho a la seguridad social debe ser interpretada de modo que no se vulneren los principios de progresividad de los derechos sociales, pues lo contrario devendría en detrimento de su dignidad humana.

11.14. El esquema actual de la seguridad social está regulado por la Ley marco núm. 87-01, sus modificaciones y sus normas complementarias. En el aspecto que nos incumbe en esta acción, la Ley núm. 87-01 configura en sus artículos

³ Sentencia TC/0203/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), párr. *f*.

⁴ Art. 35 de la Ley núm. 87-01, sobre Sistema Dominicano de Seguridad Social.

⁵ Sentencias TC/0366/19, del dieciocho (18) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), párr. 12.2.C; y TC/0479/21, del dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), párr. *r*.

⁶ Sentencia TC/0203/13, párr. *i.*, reiterada en las Sentencias TC/0051/20, del diecisiete (17) de febrero de dos mil veinte (2020), párr. *m*; y TC/0720/23, del seis (6) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), párr. *t*.

⁷ Artículo 57. Protección de las personas de la tercera edad. La familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia

⁸ Artículo 58.- Protección de las personas con discapacidad. El Estado promoverá, protegerá y asegurará el goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, en condiciones de igualdad, así como el ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades. El Estado adoptará las medidas positivas necesarias para propiciar su integración familiar, comunitaria, social, laboral, económica, cultural y política.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46 y 47 la posibilidad de obtener pensión por discapacidad, sea esta parcial o total, así como sus beneficiarios legales a una pensión de sobrevivencia en caso de fallecimiento del afiliado. La Ley establece la contratación de un seguro complementario de sobrevivencia e invalidez y dispone que el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) reglamentará el proceso de contratación de dicho seguro por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).⁹ La prima asciende al cero punto noventa y cinco por ciento (0.95 %) del salario cotizable y es financiado por los aportes del empleador y empleados a través de la Tesorería de la Seguridad Social.

11.15. Particularmente, el artículo 47 —disposición atacada— regula la pensión por discapacidad total o parcial y establece el porcentaje del salario base que recibirá el afiliado en caso de que se le otorgue dicha prestación.

11.16. La operatividad del sistema de seguridad social genera una incertidumbre al momento de determinar el régimen de pensión aplicable cuando un afiliado beneficiario de una pensión por discapacidad reúne los requisitos legales para acceder a una pensión por vejez, planteándose la interrogante de si una prestación debe primar sobre la otra, ante las finalidades distintas que cada una persigue. Por un lado, la pensión por discapacidad tiene como fin brindar asistencia social a los ciudadanos que a raíz de una condición de discapacidad están impedidos de asumir por sí mismos su subsistencia, por lo que con ella se pretende asegurar condiciones mínimas para una existencia humana digna de las personas en situación de discapacidad. Por otro lado, la pensión por vejez busca retribuir a un trabajador que llega a una edad en la que su fuerza laboral disminuye y es financiada con los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual de cada afiliado.

⁹ Artículo 56, de la Ley núm. 87-01, modificado por la Ley núm. 13-20.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.17. Se advierte que la ley no establece si estas pensiones son excluyentes o complementarias y si debe operar una conversión automática de la primera hacia la segunda o si una vez otorgada la pensión por discapacidad esta es vitalicia y no debe cesar su cobertura. En vista de que dicha previsión no se encuentra en la norma, este tribunal, a partir de su labor de interpretación, ha sentado las bases para ofrecer una respuesta sobre el particular, atendiendo a la adecuada protección de la seguridad social.

11.18. En la Sentencia TC/0051/20, al decidir una revisión constitucional de sentencia de amparo, se indicó que constituía una violación a la dignidad humana suspender la pensión por discapacidad mientras se tramita el traspaso a una pensión por vejez, es decir, que la pensión por discapacidad debe mantenerse hasta tanto se asigne la de vejez. En la misma decisión, el tribunal sostiene que ante la dualidad de condiciones que le hacen a una persona beneficiaria de una pensión, tanto por la discapacidad y por la vejez, prevalece la favorabilidad y corresponde la pensión con mayor monto. Textualmente, el Tribunal sostuvo lo siguiente:

r. Sin embargo, este tribunal deja claramente establecido que, por una parte, en caso de que la pensión por vejez sea inferior a la pensión por discapacidad, el afiliado tiene derecho a continuar beneficiándose de esta última pensión, beneficio que no se pierde por la notificación del cambio de pensión, con la finalidad de evitar que la personas afectadas de la discapacidad y que ha cumplido con los requisitos relativos a la jubilación no se le agrave su estado de vulnerabilidad, como le ha ocurrido a la accionante en amparo, que desde el treinta (30) de agosto de dos mil diecisiete (2017) no dispone de ninguna modalidad de pensión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

s. Estas previsiones se adoptan, además, en aras de evitar la reducción de los ingresos del titular de una pensión de discapacidad, en un momento en que su estado de vulnerabilidad se agrava y sus necesidades aumentan, pues cuando adquiere el derecho a la pensión de vejez, ya no solo es una persona enferma, sino también una persona de avanzada edad.

11.19. Esta sede, con el precedente sentado en la Sentencia TC/0051/20 en la resolución de un caso particular, suple la deficiencia normativa mediante una interpretación progresiva y favorable de los derechos sociales. A su vez, esta decisión pone de manifiesto que existe una imprecisión en el artículo 47 de la Ley núm. 87-01, pues omite las reglas para atender al escenario previsible en el que una persona beneficiaria de la pensión por discapacidad completa los requisitos para transitar a la pensión por vejez. Esta laguna normativa pone en riesgo los medios esenciales de subsistencia de los afiliados que se encuentran en esa situación.

11.20. Posteriormente, este tribunal, mediante la Sentencia TC/0305/25,¹⁰ conoció una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 186-01 que aprobaba el contrato de póliza sobre la discapacidad y sobrevivencia para los afiliados, emitida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social. Aunque dicha resolución había sido sustituida, el Tribunal extendió su examen a la norma vigente al momento de decidir —la Resolución núm. 569-03—. Tras verificar que en esta última persistía el vicio de limitar la cobertura por discapacidad al alcanzar los sesenta y cinco (65) años, este tribunal declaró la inconstitucionalidad de la resolución, entre otras cosas, por establecer una edad tope para recibir el beneficio de la pensión por discapacidad, cuando la ley no prevé dicho límite.

¹⁰ Del veinte (20) de mayo de dos mil veinticinco (2025).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.21. Para fundamentar la decisión, el Tribunal aplicó el criterio sentado en la Sentencia TC/0405/19, que ya había advertido la inconstitucionalidad de imponer mediante una resolución la edad para acceder a la pensión por sobrevivencia por lesionar la dignidad humana (artículo 38), la protección de las personas de la tercera edad (artículo 57) y el derecho a la seguridad social (artículo 60). Por ello, en la Sentencia TC/0305/25, el Tribunal citó la Sentencia TC/0405/19 que dispuso:

El citado texto pone de manifiesto que, si bien es cierto que el CNSS procedió a una modificación de las condiciones generales del citado contrato póliza de discapacidad y sobrevivencia, al aumentar cinco (5) años a la anterior edad tope (60 años) que figuraba en las resoluciones núm. 268-06 y 186-01, no ha subsanado, en lo esencial, la violación a los derechos fundamentales a la dignidad humana, seguridad social y protección a las personas de la tercera edad, pues mantiene un límite de edad para el acceso a esa pensión, lo que constituye una modificación implícita, pero real y tangible, y, por tanto, un desconocimiento a lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley núm. 87-01, en la que no se establece ese límite o restricción para el ejercicio del derecho a la pensión.

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, referido al asunto esencial de la acción de amparo y al fundamento que sirvió de sustento al juez a quo para declarar la inaplicabilidad (al caso) de las resoluciones núm. 268-06 y 186-01, no se puede dejar sin considerar que, en aplicación del principio de la jerarquía normativa como componente básico de nuestro ordenamiento jurídico y del orden constitucional dominicano, no es constitucionalmente admisible que el valor normativo de un acto reglamentario proveniente de un órgano administrativo pretenda ser colocado por encima de una norma general



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proveniente del Congreso Nacional. Ello fue lo que pretendió el Consejo Nacional de Seguridad Social mediante las indicadas resoluciones, con las cuales restringió o limitó el alcance del artículo 51 de la Ley núm. 87-01, arrogándose atribuciones que la Constitución de la República reconoce de manera exclusiva a este poder del Estado, lo que constituye una clara y flagrante violación de los artículos 93 y 96 de la Constitución de la República.

Conforme a la supremacía normativa establecida por nuestra Ley Fundamental, el sistema normativo dominicano se encuentra jerárquicamente organizado de una manera tal que en este se reconocen las normas de rango constitucional como las supremas y más importantes y, por lo tanto, a ellas se encuentran sometidas tanto las de rango legal como las de alcance reglamentario, ya las de rango legal se encuentran sometidas, a su vez, las de carácter reglamentario, entre las que se incluyen las resoluciones dictadas por los órganos de la seguridad social, que comprenden, por ende, las resoluciones a que se refiere el presente caso.

En ese orden, considerando que la Resolución núm. 369-02 no corrige, en realidad, el vicio advertido por el juez de amparo al momento de analizar las resoluciones núm. 186-01 y 268-06, por el cual estas últimas fueron anuladas, sino que lo reitera al aumentar la edad de sesenta (60) años establecida primigeniamente como límite para el goce o disfrute de tal prerrogativa del derecho fundamental a la seguridad social, ha lugar a desestimar dicho argumento como una causa tendente a la revocación de la sentencia recurrida en la especie.

A las consideraciones precedentes debe añadirse, de manera trascendente, por su relevancia, que si bien los derechos fundamentales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconocidos por los artículos 57 (relativo a la protección de las personas de la tercera edad) y 60 (concerniente al derecho a la seguridad social) de la Constitución de la República son derechos sociales de carácter prestacional, los cuales, como tales, necesitan ser legislativamente concretizados, no es menos cierto que el carácter fundamental de esos derechos es incuestionable y que estos son tangibles y concretos cuanto su regulación se materializa mediante el alcance que, en cuanto a su contenido, le confiere una norma de carácter legislativo, por la reserva de ley que está implícita en estos derechos. Ello es lo que ha ocurrido con esos derechos mediante la Ley núm. 87-01 (de incuestionable carácter orgánico), en cuanto a los aspectos regulados por esta, lo que significa que una transgresión de dicha norma se traduce en la vulneración de los derechos fundamentales a que ella se refiere, como son los derechos contenidos en los citados artículos 57 y 60. Con ello se pone en evidencia que las resoluciones núm. 268-06, dictada por la Superintendencia de Pensiones el primero (1ro.) de agosto de dos mil dieciséis (2006), y núm. 186-01, dictada por el Consejo Nacional de Seguridad Social el veinticuatro (24) de julio de dos mil ocho (2008), son inconstitucionales por haber vulnerado los derechos fundamentales reconocidos por los citados textos, además de los previamente enunciados.

11.22. En resumen, el Tribunal dejó claro que la ley no prevé una edad tope para recibir el pago de la pensión por discapacidad, por lo que no hay una edad en la que deba interrumpirse, dotando a esta prestación del carácter vitalicio una vez otorgada. Como consecuencia directa de este fallo, el Consejo Nacional de la Seguridad Social emitió la Resolución 624-05, del treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticinco (2025), mediante la cual se aprobó un nuevo contrato de póliza de discapacidad y sobrevivencia y que tuvo como objetivo adaptar las condiciones contenidas en los contratos de póliza para adecuarlo a



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la sentencia. En este nuevo contrato, se elimina el límite de edad para beneficiarse de la pensión por discapacidad y se reconoce la pensión por discapacidad vitalicia.

11.23. La Superintendencia de Pensiones emitió, el veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026), la Resolución SIPEN núm. 508-26 sobre la adecuación del beneficio del seguro de discapacidad y supervivencia del sistema de capitalización individual, en virtud de la Resolución 624-05 del Consejo Nacional de la Seguridad Social. Dentro de las modificaciones se incluye un formulario de autorización y descargo por transferencia de la cuenta de capitalización individual para la extensión de la cobertura de beneficio del seguro de discapacidad de manera vitalicia y otro formulario de declaración de no autorización de transferencia.

11.24. Si bien los precedentes citados han constituido un avance en materia de seguridad social y han impulsado cambios en la normativa infralegal, el Tribunal considera que persiste una inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 47 de la Ley núm. 87-01. Ello se debe a que la norma no ofrece una solución legislativa frente a la incertidumbre sobre el régimen aplicable cuando un afiliado con pensión por discapacidad reúne también los requisitos para la pensión por vejez. Tal omisión recae sobre un elemento normativo indispensable y adquiere relevancia constitucional, en tanto compromete la seguridad jurídica y la protección efectiva del derecho a la seguridad social. En efecto, al no definir reglas sobre la coexistencia, primacía o conversión de estas prestaciones, el legislador deja la subsistencia de los afiliados sujeta a interpretaciones, en lugar de establecer una respuesta legal clara.

11.25. La omisión identificada es aún más perjudicial al afectar a quienes enfrentan una interseccionalidad de factores de vulnerabilidad (discapacidad y vejez), agravando su situación, la cual exige una respuesta estatal reforzada que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impida cualquier riesgo en la interrupción del goce de sus derechos. Vale reiterar que las personas con discapacidad y de la tercera edad son acreedoras frente al Estado de una protección reforzada, a fin de garantizar el disfrute efectivo de sus derechos fundamentales. Frente a estos sujetos al Estado se le opone una obligación de optimización de sus derechos, por lo que, de cara a la seguridad social, no basta con otorgarle la prerrogativa de la pensión, sino que su protección, como indica la Constitución, debe ser adecuada.

11.26. Sobre las garantías a la seguridad social y el tratamiento protector que debe otorgar el Estado a las personas en situación de vulnerabilidad, este colegiado ha indicado que:

i. Analizado lo anterior y recreado los precedentes más arriba citados, este tribunal observa que, tanto la Constitución de la República, como el legislador y la jurisprudencia constitucional sostenida de manera constante por este colegiado, están orientados en la línea garantista de protección al derecho a la seguridad social, máxime cuando los casos están concernidos a beneficios a menores de edad o personas envejecientes o en estado de vulnerabilidad, tal y como ocurre en la especie, por lo que se requiere de un tratamiento eminentemente protector por parte de los órganos administrativos encargados por ley, que permita atender las necesidades propias de subsistencia de los afiliados y hacer frente a las contingencias que se puedan generar en la consecución de los beneficios debidos, haciéndose énfasis en los principios del interés superior de la niñez y de protección de las personas envejecientes (...).

(...)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Así las cosas, cónsono con los precedentes y criterios vinculantes del Tribunal Constitucional más arriba expresados, concernientes a que el derecho a la seguridad social resulta preferencial y de especial transcendencia, y que poner trabas injustificadas a su otorgamiento es, además, violatorio del derecho fundamental a la dignidad humana, máxime si los beneficiarios pertenecen a sectores con vulnerabilidad social, tales como los menores, minusválidos, viudas o viudos o personas envejecientes o de la tercera edad.¹¹

11.27. La omisión identificada también lesiona el principio de dignidad humana que es el fundamento axiológico del ordenamiento constitucional y el pilar sobre el cual descansan los derechos sociales. Sobre la dignidad humana, este tribunal manifestó, en la Sentencia TC/0030/19, del dos (2) de abril de dos mil diecinueve (2019) que «[e]l respeto a la dignidad humana o de la persona, constituye el fundamento tanto de la Constitución dominicana como del Estado, siendo su respeto y protección una responsabilidad esencial de los poderes públicos (artículos 5, 7 y 38 de la Constitución)». Precisamente, el Tribunal reconoce que el derecho a la seguridad social está arraigado en el principio de dignidad, pues se concibe para asegurar las condiciones materiales mínimas para vivir una vida digna frente al desempleo, la vejez, la discapacidad o la enfermedad.

11.28. Este tribunal, al advertir la vulneración a la dignidad humana y al derecho a la seguridad social, procederá a declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa del artículo 47 de la Ley núm. 87-01. Ante la existencia de una omisión legislativa relativa, el vicio de inconstitucionalidad puede ser corregido por este tribunal con la emisión de una de las siguientes tipologías de sentencias:

¹¹ Sentencia TC/0051/25, del veintiocho (28) de marzo de dos mil veinticinco (2025).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una sentencia aditiva, mediante la cual se completa o perfecciona la norma examinada, se restablece la voluntad del constituyente no acatada por el legislador y se elimina la vulneración constatada, en el cumplimiento de su deber de ser el garante de la supremacía de la Constitución, consagrado por el artículo 184 constitucional [en igual sentido, ver Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-833-2006, del once (11) de octubre de dos mil seis (2006)], una sentencia de inconstitucionalidad condicionada que permita extender la cobertura de aquellos contenidos normativos de los que se predica la omisión, a los sujetos excluidos [Vgr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-208-2007, del veintiuno (21) de marzo de dos mil siete (2007)] o – como se dará en el presente caso- una sentencia interpretativa exhortativa que, al tiempo de declarar la inconstitucionalidad con efectos diferidos de la norma atacada, indique al legislador cuáles aspectos del texto requieren ser mejorados para que la misma se ajuste al contenido de la Constitución.¹²

11.29. Con base en las consideraciones expuestas, el Tribunal optará por emitir una sentencia interpretativa aditiva para subsanar la inconstitucionalidad y que la norma objeto de control permanezca en el ordenamiento jurídico.

11.30. Tomando como base la línea jurisprudencial comprendida en las sentencias citadas, especialmente las Sentencias TC/0051/20 y TC/0305/25, el nuevo contenido normativo del artículo 47 debe integrar las siguientes dos premisas fundamentales: primero, el carácter vitalicio de la pensión por discapacidad ante la ausencia de un tope legal de edad para recibirla; segundo, el derecho de opción del afiliado hacia la pensión de vejez, bajo la garantía de no interrupción de los pagos durante el proceso de transición para asegurar su

¹² Sentencia TC/0766/24, del seis (6) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024), párr. 10.137.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subsistencia mínima, bajo la condición de que el monto de la pensión será el de la prestación que más le beneficie.

11.31. En consecuencia, se dispone que el texto legal del artículo 47 de la Ley núm. 87-01 a partir de la publicación de esta sentencia tenga la siguiente redacción:

Artículo 47.- Monto de la pensión por discapacidad total y parcial. La pensión por discapacidad total equivaldrá al sesenta por ciento (60 %) del salario base y en los casos de discapacidad parcial corresponderá al treinta por ciento (30 %), siempre que no afecte la capacidad económica de producción del afiliado. En ambos casos la pensión será calculada en base al promedio del salario cotizante indexado de los últimos tres (3) años. En caso de fallecimiento del afiliado, los beneficios de la pensión serán otorgados a los sobrevivientes en las condiciones y límites que establece el artículo 51. Del monto de la pensión, la compañía de seguro deducirá el aporte del afiliado al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y lo depositará en la cuenta personal de éste. Estos beneficios serán revisados y actualizados cada tres (3) años.

Párrafo I.- La certificación de discapacidad total o parcial será determinada individualmente tomando en cuenta la profesión o especialidad del trabajo de la persona afectada por la Comisión Técnica sobre Discapacidad.

Párrafo II.- La pensión por discapacidad de los trabajadores protegidos por las leyes actualmente vigentes equivaldrá a los montos que estas establecen.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo III. La pensión por discapacidad tendrá carácter vitalicio. El beneficiario tendrá el derecho de optar por la pensión de vejez al cumplir los requisitos legales, en cuyo caso deberá garantizarse la continuidad del pago de la prestación por discapacidad hasta la efectiva entrada en vigencia de la pensión de vejez, sin que existan interrupciones durante el proceso de transición. Si el monto de la pensión por vejez resultase inferior al que percibía el afiliado por concepto de discapacidad, este conservará el monto de la pensión por discapacidad, prevaleciendo siempre la prestación que resulte más favorable.

11.32. Este tribunal reconoce que la decisión a la que se ha arribado impacta de manera estructural el sistema de pensiones, lo cual exige una intervención normativa por parte del legislador que asegure la armonía del ordenamiento jurídico en la regulación del sistema de pensiones. En tal sentido, se deja al ámbito de la libre configuración del legislador determinar las fórmulas técnicas y los ajustes necesarios para preservar la sostenibilidad y el equilibrio financiero del sistema. En virtud de lo anterior, se exhorta al Congreso Nacional a iniciar las reformas legales pertinentes que hagan efectivo el régimen de pensiones por discapacidad vitalicia. Dichas modificaciones deberán armonizar la protección de los derechos fundamentales de los afiliados con la sostenibilidad del sistema de pensiones, asegurando que toda solución responda a los principios rectores de la seguridad social.

b) Sobre la presunta omisión legislativa relativa del artículo 60 de la Ley núm. 87-01

11.33. Como se ha indicado, la parte accionante invoca que el artículo 60 de la Ley núm. 87-01 que establece el Fondo de Seguridad Social transgrede los derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad humana, seguridad



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídica y el principio de razonabilidad consagrados en los artículos 60, 38, 110, 40.15 y 74.2 de la Constitución. En resumen, la accionante indica que las personas beneficiarias de una pensión por discapacidad tienen una expectativa sobre el Fondo de Solidaridad Social y que, por tanto, debe modificarse el alcance y naturaleza de dicho fondo para que de manera transitoria no solo garantice la pensión mínima, sino también que se utilice para asegurar la extensión de la cobertura con carácter vitalicio de las pensiones de los afiliados por discapacidad que excedan los 65 años.

11.34. El artículo 60 de la Ley sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social instituye el Fondo de Solidaridad de Seguridad Social, cuyo fin es garantizar el acceso a una pensión mínima mediante un mecanismo de subsidio. Este fondo está destinado a los afiliados que, habiendo alcanzado los sesenta y cinco (65) años de edad y acreditado un mínimo de trescientos (300) meses de cotización, no hayan acumulado en su cuenta personal el capital suficiente para financiar la pensión por vejez.

11.35. Respecto al alegato de la parte accionante, quien sostiene que el artículo 60 de la Ley núm. 87-01 es inconstitucional por no contemplar el Fondo de Solidaridad Social como un mecanismo subsidiario o segundo tramo para financiar la pensión por discapacidad vitalicia, este tribunal considera que tal pretensión no tiene sustento. En primer término, como ya se ha planteado, la omisión legislativa relativa solo se configura cuando el legislador diseña una norma de manera incompleta o deficiente, vulnerando un mandato constitucional. En la especie, no existe un precepto constitucional que induzca a que el legislador destine el Fondo de Solidaridad Social para dar cobertura a contingencias distintas a las de vejez.

11.36. En segundo lugar, la determinación de las fuentes de financiamiento para las prestaciones de la pensión por discapacidad forma parte del margen de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

configuración del legislador, quien goza de libertad para el diseño del sistema de pensiones atendiendo a criterios de sostenibilidad y equilibrio. Por tanto, el hecho de que la norma no incluya al referido fondo como fuente de financiamiento para la pensión por discapacidad vitalicia no constituye una vulneración al derecho a la seguridad social ni al principio de dignidad humana, pues este fondo es tan solo una alternativa y no la única solución para el financiamiento de la pensión por discapacidad de carácter vitalicio, existiendo más opciones que deberán ser evaluadas por el legislador.

11.37. Respecto de la invocada vulneración a la seguridad jurídica, esta sede manifestó mediante la Sentencia TC/0100/13, del veinte (20) de junio de dos mil trece (2013), que la seguridad jurídica se trata de:

*un principio jurídico general consustancial a todo Estado de derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios.*¹³

11.38. En la especie, el argumento de violación a la seguridad jurídica está sustentando en que la norma no prevé que el Fondo de Solidaridad pueda cofinanciar las pensiones vitalicias por invalidez, provocando un supuesto estado de inseguridad e indefensión para sus beneficiarios. Sin embargo, se advierte que la inseguridad jurídica que pueda configurarse ante la falta de certeza sobre la forma de financiar la pensión vitalicia por discapacidad no es directamente imputable al artículo 60, requisito indispensable para que proceda

¹³ Criterio reiterado, entre otras, en la Sentencia TC/0380/14, del treinta (30) días de diciembre de dos mil catorce (2014), y TC/0380/21, del diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión relativa. Ello es así, pues no existe una disposición constitucional que sugiera que tal financiación deba realizarse necesariamente con cargo al Fondo de Solidaridad.

11.39. Por último, con relación a la violación al principio de razonabilidad del artículo 60, se argumenta que es irrazonable la norma al restringir la posibilidad de que el Fondo de Solidaridad cofinancie igualmente las pensiones vitalicias por invalidez permanente. Para analizar este aspecto, corresponde hacer referencia a lo establecido en el artículo 40.15 de la Constitución que establece:

Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: [...] 15. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

11.40. Es, precisamente, este texto constitucional el que sirve de fundamento —en nuestro ordenamiento jurídico— al test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia comparada y asumido por este colegiado de forma reiterada. En efecto, nuestra jurisprudencia ha sostenido que el

(...) principio de razonabilidad es una garantía orientada a evitar abusos en el ejercicio del poder y a asegurar el respeto de los valores constitucionales, es decir, con el mismo se pretende proscribir la arbitrariedad. Este tribunal constitucional ha establecido que en los casos en que se aduce que la norma es irrazonable, la misma debe ser sometida al test de razonabilidad (...).¹⁴

¹⁴ Sentencia TC/0146/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), párr. 9.25.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.41. Asimismo, ha afirmado que:

[a] partir del principio de razonabilidad las normas jurídicas que limitan derechos de los ciudadanos en el Estado Constitucional, quedan sometidas a un orden racional como fundamento axiológico de su validez al tenor del artículo 40.15 de la Constitución, es decir, que se traduce en limitación de la facultad del Estado para la regulación de bienes jurídicos con protección constitucional.¹⁵

11.42. En específico, este colegiado, a partir de la Sentencia TC/0044/12, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), ha adoptado el llamado test de razonabilidad de la misma forma que había sido desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia, a partir de su Sentencia C-673-01, del veintiocho (28) de junio de dos mil uno (2001),¹⁶ donde se expresó que para la aplicación de este test es necesario agotar los pasos: a) establecer qué se busca con la norma objetada (análisis de la finalidad); b) determinar cómo se va a lograr lo buscado (análisis de medio); y iii) determinar qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin).

11.43. En cuanto al primer criterio del test, esto es, el análisis de la finalidad del artículo 60 de la Ley núm. 87-01, se persigue garantizar las condiciones materiales básicas de subsistencia de las personas de la tercera edad que hayan cotizado un mínimo de 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y su cuenta individual no alcance para cubrir la pensión mínima, siendo una expresión del principio de solidaridad, por lo que persigue un fin constitucionalmente válido.

¹⁵ Sentencia TC/0508/21, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), párr. 12.1.94.

¹⁶ Quinche Ramírez, Manuel F. *Los test constitucionales*. Segunda edición. Editorial Temis. Bogotá Colombia, 2023. p. 262.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.44. En cuanto al segundo elemento del test (análisis del medio), el fin buscado se logra precisamente con la creación del fondo de solidaridad que aportará los recursos complementarios para completar la pensión mínima, fondo que podrá ser invertido de acuerdo con la ley y sus normas complementarias.

11.45. Contrario al alegato del accionante, el medio-fin resulta razonable, pues la configuración legal del Fondo de Solidaridad Social, destinado a garantizar la pensión por vejez, no implica una restricción de la pensión por discapacidad. En otras palabras, la ausencia de la inclusión de la pensión por discapacidad vitalicia en dicho fondo no resulta irrazonable, toda vez que no supone el sacrificio de un derecho fundamental ni disminuye la efectividad del derecho a la seguridad social, sino que responde a la libertad de configuración del legislador para diseñar los mecanismos de financiamiento de cada prestación.

11.46. Estos motivos conducen a afirmar que no existe ninguna omisión legislativa relativa con relación al artículo 60 de la Ley núm. 87-01 y, por tanto, es conforme con la Constitución al no vulnerar ninguna disposición constitucional. Procede, en tal virtud, rechazar la presente acción de inconstitucionalidad con relación al artículo 60 de la Ley núm. 87-01.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la magistrada Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Amaury A. Reyes Torres y José Alejandro Vargas Guerrero. Constan en acta el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por las razones y motivos de hecho y de derecho anteriormente expuestos, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020) por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., contra los artículos 47 y 60, de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

SEGUNDO: ACOGER PARCIALMENTE la acción directa de inconstitucionalidad en cuanto a la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa del artículo 47 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y, en consecuencia, **DECLARAR** que la interpretación constitucional conforme del referido artículo es el siguiente:

Artículo 47.- Monto de la pensión por discapacidad total y parcial. La pensión por discapacidad total equivaldrá al sesenta por ciento (60%) del salario base y en los casos de discapacidad parcial corresponderá al treinta por ciento (30%), siempre que no afecte la capacidad económica de producción del afiliado. En ambos casos la pensión será calculada en base al promedio del salario cotizante indexado de los últimos tres (3) años. En caso de fallecimiento del afiliado, los beneficios de la pensión serán otorgados a los sobrevivientes en las condiciones y límites que establece el artículo 51. Del monto de la pensión, la compañía de seguro deducirá el aporte del afiliado al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y lo depositará en la cuenta personal de éste. Estos beneficios serán revisados y actualizados cada tres (3) años.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo I.- La certificación de discapacidad total o parcial será determinada individualmente tomando en cuenta la profesión o especialidad del trabajo de la persona afectada por la Comisión Técnica sobre Discapacidad.

Párrafo II.- La pensión por discapacidad de los trabajadores protegidos por las leyes actualmente vigentes equivaldrá a los montos que estas establecen.

Párrafo III. La pensión por discapacidad tendrá carácter vitalicio. El beneficiario tendrá el derecho de optar por la pensión de vejez al cumplir los requisitos legales, en cuyo caso deberá garantizarse la continuidad del pago de la prestación por discapacidad hasta la efectiva entrada en vigencia de la pensión de vejez, sin que existan interrupciones durante el proceso de transición. Si el monto de la pensión por vejez resultase inferior al que percibía el afiliado por concepto de discapacidad, este conservará el monto de la pensión por discapacidad, prevaleciendo siempre la prestación que resulte más favorable.

TERCERO: EXHORTAR al Congreso Nacional para que en un plazo no mayor de dos (2) años, computable a partir de la notificación de la presente sentencia, legisle en el sentido de adaptar la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema de Seguridad Social, para que se haga efectivo el régimen de pensiones por discapacidad vitalicia, modificaciones que deberán armonizar la protección de los derechos fundamentales de los afiliados con la sostenibilidad del sistema de pensiones, asegurando que toda solución responda a los principios rectores de la seguridad social.

CUARTO: RECHAZAR, en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad respecto al artículo 60 de la Ley núm. 87-01, que crea el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sistema Dominicano de Seguridad Social y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución de la República dicha disposición, en virtud de los argumentos expuestos.

QUINTO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

SEXTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A.; a la autoridad de donde emanó la norma impugnada, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, al Poder Ejecutivo y a la Procuraduría General de la República.

SÉPTIMO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES TORRES

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), discrepamos de la posición de la mayoría. Por los motivos que se expresan a continuación, estimamos que se debió rechazar la acción directa de inconstitucionalidad del artículo 47 de la Ley núm. 87-01 ya que dicho artículo es conforme a la Constitución, siempre y cuando se interprete conforme, e integralmente, con el artículo 54.b de la Ley núm. 87-01.

**

1. La presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S. A. contra los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social sobre el monto de la pensión por discapacidad total y parcial y sobre el fondo de solidaridad social, respectivamente. Dicho control concentrado se somete ante el alegato que las referidas normativas violentan los derechos a la dignidad humana, a la libertad y seguridad social, a la seguridad social, a los principios de reglamentación e interpretación e irretroactividad de ley configurados en los artículos 38, 40, 60, 74 y 110 de la Constitución, respectivamente.

2. La mayoría de los honorables jueces y juezas que componen este Tribunal Constitucional ha concurrido en acoger parcialmente la acción directa de inconstitucionalidad en cuanto a la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa del artículo 47 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y, en consecuencia, **DECLARAR** que la interpretación constitucional conforme del referido artículo es el siguiente:

Artículo 47.- Monto de la pensión por discapacidad total y parcial. La pensión por discapacidad total equivaldrá al sesenta por ciento (60%) del salario base y en los casos de discapacidad parcial corresponderá



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al treinta por ciento (30%), siempre que no afecte la capacidad económica de producción del afiliado. En ambos casos la pensión será calculada en base al promedio del salario cotizante indexado de los últimos tres (3) años. En caso de fallecimiento del afiliado, los beneficios de la pensión serán otorgados a los sobrevivientes en las condiciones y límites que establece el artículo 51. Del monto de la pensión, la compañía de seguro deducirá el aporte del afiliado al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y lo depositará en la cuenta personal de éste. Estos beneficios serán revisados y actualizados cada tres (3) años.

Párrafo I.- La certificación de discapacidad total o parcial será determinada individualmente tomando en cuenta la profesión o especialidad del trabajo de la persona afectada por la Comisión Técnica sobre Discapacidad.

Párrafo II.- La pensión por discapacidad de los trabajadores protegidos por las leyes actualmente vigentes equivaldrá a los montos que estas establecen.

Párrafo III. La pensión por discapacidad tendrá carácter vitalicio. El beneficiario tendrá el derecho de optar por la pensión de vejez al cumplir los requisitos legales, en cuyo caso deberá garantizarse la continuidad del pago de la prestación por discapacidad hasta la efectiva entrada en vigencia de la pensión de vejez, sin que existan interrupciones durante el proceso de transición. Si el monto de la pensión por vejez resultase inferior al que percibía el afiliado por concepto de discapacidad, este conservará el monto de la pensión por discapacidad, prevaleciendo siempre la prestación que resulte más favorable.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. No comparto el dispositivo ni el remedio identificado por la mayoría en torno al artículo 47 de la Ley núm. 137-11 sobre la pensión por discapacidad mediante la incorporación de un párrafo a dicha normativa con la finalidad de que la misma tenga carácter vitalicio a favor del beneficiario de la pensión por discapacidad. Este remedio no solo no era necesario, tampoco adecuado para preservar la integridad normativa del sistema de seguridad social.

I

4. Más que apelar a la técnica de la sentencia interpretativa aditiva, en los hechos el tribunal optó por sustituir la disposición debido a la intensidad de la interpretación propuesta hecha por la mayoría. Contrario a lo que sostiene la mayoría, no hay nada que suplir con la sustitución de la norma impugnada, mucho menos por “adherir” a aquella. Si realmente existe un vacío o una laguna ante un estado de cosas que no está previsto en la disposición, existen otras alternativas hermenéuticas que no solo son conformes a la legítima labor del Tribunal Constitucional, por igual respetuosos de la labor del legislador.

A

5. Antes de abordar por qué el artículo 47 de la Ley núm. 87-01 es conforme a la Constitución, es apropiado ilustrar en qué consiste las sentencias interpretativas. Las sentencias interpretativas no son más que aquella modalidad de sentencias constitucionales que condicionan la constitucionalidad de una disposición jurídica a una interpretación adecuada a la Constitución. Estas pueden ser: (a) sentencias interpretativas simples estimatorias y desestimatorias; (b) sentencias interpretativas normativas (aunque erradamente se conocen también como manipulativas), cuyo significado es depurado mediante la reducción de partes del texto de la disposición (reductoras); o ante



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un vacío que produce desigualdad pueda adherirse la interpretación faltante (aditivas).

6. A mi juicio, se puede incorporar un tercer grupo al que puede llamarse sentencias manipulativas-sustitutivas donde la manipulación del significado de la disposición resulta como consecuencia de la sustitución, en todo o en parte, de la disposición de lugar.¹⁷ Contrario a la dogmática constitucional dominante y la Ley núm. 137-11, en puridad, las sentencias exhortativas no forman parte de las sentencias interpretativas.

7. Ahora, las sentencias interpretativas normativas implican una participación más intensa en el contenido de significados. Mientras que en las sentencias interpretativas ordinarias (estimatorias y desestimatorias) supone simplemente “elegir” entre las interpretaciones posibles, las reductoras y aditivas suponen construir el significado a partir de la reducción del texto o la inclusión de un significado que “colme” o supla la laguna que, de no existir, la disposición fuera como tal constitucional.

8. ¿Este tipo de sentencias interpretativas-aditivas siempre son aplicables? A nuestro juicio, no. Las sentencias interpretativas-aditivas deben aplicar cuando la solución a la laguna normativa o axiológica no es posible mediante la integración normativa (que explicaremos más adelante). Incluso, las sentencias interpretativas-sustitutivas son bienvenidas cuando no solo se procura salvaguardar la labor del legislador, incluso para tratar de preservar la coherencia sintáctica y semántica del texto, tal como se hizo en nuestra Sentencia TC/0788/24.

¹⁷ Véase, entre otros, Amaury A. Reyes-Torres, «La dinámica de las sentencias interpretativas y el Tribunal Constitucional de la República Dominicana», en Eduardo Jorge Prats & Manuel Valerio Jiminian, Constitución, Justicia Constitucional, y Derecho Procesal Constitucional: Liber Amicorum «Juan Manuel Pellerano Gómez, Santo Domingo de Guzmán, Librería Jurídica Internacional, 2014, pp. 440-443 (explicando la distinción entre sentencias interpretativas en sentido estricto y las sentencias interpretativas normativas).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B

9. Para lo que nos interesa, si la integración normativa es posible, las sentencias interpretativas-aditivas deben ser la última opción. Para entender esto, debemos recordar que los sistemas jurídicos, por lo menos, presentan tres (3) características: unidad; plenitud y coherencia. Nos concentraremos en el principio de plenitud; este principio alude a que, para un caso, debe existir una solución derivada de una norma del sistema. En otros términos, un sistema es pleno cuando un caso encuentra una solución en una norma del sistema. Cuando dicha solución no existe, entonces, se considera que existe una laguna o vacío.

10. Para solucionar las lagunas puede recurrirse a la integración normativa¹⁸, que no es más que “asignar al caso de laguna una solución determinada, esto es, correlacionar”¹⁹ “el caso de laguna con una solución del conjunto de soluciones posibles dentro de un determinado conjunto”.²⁰ En tal sentido, la integración normativa puede ser de dos tipos: autointegración buscando la solución dentro del propio sistema jurídico; o heterointegración, buscando fuera del sistema jurídico.²¹

11. Si dentro del propio sistema jurídico no es posible encontrar una solución posible que ayude a colmar o completar el vacío (laguna) identificado, entonces, allí sí el tribunal pudiera acudir a una sentencia interpretativa-aditiva, supliendo la interpretación para colmar la laguna o vacío dejado por el legislador. De lo contrario, si por efecto del argumento por analogía o *a fortiori* (método lógico de interpretación), es posible extender las consecuencias que el sistema atribuye

¹⁸ Daniel Mendoca, *Las Claves del Derecho*, Gedisa, Barcelona, 2008, pp. 182-83; Ricardo Guastini, *Distinguiendo: Estudios de teoría y metateoría del derecho*, Gedisa, Barcelona, 2011, p. 230.

¹⁹ Daniel Mendoca, *Las Claves del Derecho* Gedisa, Barcelona, 2008, 182-83.

²⁰ Reyes-Torres, Amaury A., “Sentencia TC/0170/16: ¿posibles límites a las sentencias aditivas?” *Galletas Jurídicas* (Sept., 2016), <https://galletasjuridicas.wordpress.com/2016/09/22/posibles-limites-sentencias-aditivas/>

²¹ Jorge Prats, Eduardo, *Derecho constitucional*, Vol. I, 5ta ed. Librería Jurídica Internacional, 2024, p. 337; Luís Martínez Roldán y Jesús A. Fernández Suárez, *Curso de Teoría del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2012, p. 111.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a una situación a otra, entonces, bastaría con integrar el sistema, lo cual hace innecesario acudir a la técnica de las sentencias interpretativas-aditivas. Según el caso, la integración sería a partir de la analogía, entre las semejanzas de dos entidades o bien que, a partir de estar las entidades en una misma categoría, si existe una relación de grado que implica al otro (con mayor razón), o descarta al otro (con menos razón).

II

12. Ya con estas consideraciones técnicas expuestas, examinemos la disposición en cuestión. La mayoría debió optar por una interpretación conforme del artículo 47 de la Ley núm. 87-01, en vista de que existe una disposición del sistema (artículo 54.b de la Ley núm. 87-01) que permite su integración y suple la laguna identificada que produce la inconstitucionalidad identificada por la mayoría. Esto no es nuevo, hicimos como tribunal algo similar en otro caso (Sentencia TC/0592/24).

A

13. El artículo 47 de la Ley núm. 87-01 prevé

Artículo 47.- Monto de la pensión por discapacidad total y parcial La pensión por discapacidad total equivaldrá al sesenta por ciento (60%) del salario base y en los casos de discapacidad parcial corresponderá al treinta por ciento (30%), siempre que no afecte la capacidad económica de producción del afiliado. En ambos casos la pensión será calculada en base al promedio del salario cotizante indexado de los últimos tres (3) años. En caso de fallecimiento del afiliado, los beneficios de la pensión serán otorgados a los sobrevivientes en las condiciones y límites que establece el artículo 51. Del monto de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensión, la compañía de seguro deducirá el aporte del afiliado al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y lo depositará en la cuenta personal de éste. Estos beneficios serán revisados y actualizados cada tres (3) años.

Párrafo I.- La certificación de discapacidad total o parcial será determinada individualmente tomando en cuenta la profesión o especialidad del trabajo de la persona afectada por la Comisión Técnica sobre Discapacidad.

Párrafo II.- La pensión por discapacidad de los trabajadores protegidos por las leyes actualmente vigentes equivaldrá a los montos que estas establecen

14. Asimismo, el artículo 54 de la indicada ley dispone:

Artículo 54.- Modalidades de pensión Al momento de pensionarse, el afiliado podrá elegir una de las siguientes opciones: [...] b) Una pensión bajo la modalidad de renta vitalicia, en cuyo caso traspasa a una compañía de seguros el saldo de su cuenta individual y pierde su propiedad, a cambio de que dicha compañía asuma el riesgo de longevidad y rentabilidad, y garantice la renta vitalicia acordada.

15. La situación en la que nos encontramos, como correctamente identificó la mayoría es la siguiente: ¿puede la pensión por discapacidad extenderse más de los 65 años, cuando ha sido técnica y financieramente diseñada para que opte el afiliado de inmediato a la pensión por vejez al alcanzar dicha edad? Nuestros precedentes identifican aspectos fácticos no abordados por el legislador: que la discapacidad puede resultar permanente o con una línea temporal que sea mayor al tope de los 65 años; como tampoco el legislador tomó en cuenta que la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pensión por discapacidad puede ser mayor a la pensión por vejez, por lo que el afiliado debería tener un derecho de opción por aquella pensión que facilite la protección reforzada propia de la seguridad social.

16. El problema, como identifica la mayoría, es el financiamiento de la pensión por discapacidad, contratada por una compañía de seguros, se calcula a partir de una prima fijada y que tomó la consideración el tope de 65 años y que, si aquella póliza continúa con posterioridad a dicha edad, cae en un desequilibrio financiero al carecer de un fondo patrimonial que permita su estabilidad y permanencia con vocación vitalicia. Pero, la solución dada por la mayoría no es correcta para atender este problema.

17. Ciertamente, la exhortación al congreso es importante para que este fije legislativamente el aspecto relativo al financiamiento, incluso – agrego – delegar en el órgano regulador su ajuste conforme a cambios sociales y legales que ameritan su actualización. Sin embargo, la intervención activa sobre el artículo 47 de la Ley núm. 87-0 mediante una sentencia manipulativa sustituya fue erróneo y no atendió a un examen integral de la Ley núm. 87-01. Consideramos que la solución más apropiada y conforme a la Ley núm. 87-01 que se encuentra en el artículo 54.b de la Ley núm. 87-01

1

18. La laguna identificada en el artículo 47 de la Ley núm. 87-01 puede ser cubierta por las disposiciones del artículo 54.b de dicha legislación. En efecto, el artículo 54.b de la referida Ley núm.87-01 indica:

Artículo 54.- Modalidades de pensión



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Al momento de pensionarse, el afiliado podrá elegir una de las siguientes opciones:

[...]

- a) **Una pensión bajo la modalidad de renta vitalicia, en cuyo caso traspasa a una compañía de seguros el saldo de su cuenta individual y pierde su propiedad, a cambio de que dicha compañía asuma el riesgo de longevidad y rentabilidad, y garantice la renta vitalicia acordada.**²²

[...]

4. Conforme con la disposición previamente señalada, leída conjuntamente con el artículo 47, se puede deducir que el afiliado, al momento de pensionarse, tendrá la oportunidad de elegir una de las modalidades que delimita la pensión, pudiendo claramente adoptarse al caso que nos ocupa, lo fijado en el referido literal b) del artículo 54, en cuanto a la modalidad de la pensión de renta vitalicia, ya que tiene un gran parecido a la controversia que nos toca conocer. Ampliando los efectos del artículo 54.b de la ley a la situación que no está asegurada sobre la presentación de discapacidad del afiliado en el artículo 47 de la Ley núm. 87-01 al llegar a los 65 años, es correcto porque no distingue entre los tipos de pensiones, ni entre el tipo de régimen contributivo.

19. Obsérvese que en la comparación entre los artículos 47 y 54.b existen altas similitudes. Por un lado, se tratan ambos de pensiones, aunque refiere el artículo 47 a la pensión por discapacidad, está dentro de la categoría general de pensiones. Si el artículo 54.b vale para las pensiones, con mucha mayor razón vale para las pensiones por discapacidad. Esto vale incluso si lo asumimos bajo

²² Negrita y subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el régimen contributivo subsidiado, en los términos del artículo 73 de la Ley núm. 87-01.

20. Por otro lado, tanto bajo el artículo 47 y 54.b, se incluye la participación de una compañía de seguro, así como – en caso de que se trate de una discapacidad permanente o que supere el rango de los 65 años, tiene vocación a ser vitalicia, por lo que puede encontrar cobertura jurídica en el artículo 54.b cuando se trate de pensiones por discapacidad cuando sobrepase el afiliado los 65 años o bien tenga vocación dicha pensión vitalicia.

21. En efecto, el derecho a la seguridad social de los afiliados, en relación con la pensión por discapacidad con vocación vitalicia se encuentra resguardado, en cuanto se le da la posibilidad al afiliado al momento de otorgar la pensión escoger cuál de ambas modalidades prefiere, estando presente la condición para optar por la pensión con renta vitalicia. Otro sustento es posible.

22. Se podría rechazar la acción directa de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención, en aplicación extensiva de lo establecido en el artículo 54.b de la Ley núm. 87-01, conforme al principio de favorabilidad²³, ya que exige que los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución (Const. Rep. Dom., artículo 74.4 (2024)).

23. Otros principios de la propia Ley núm. 87-01 apoyan esta conclusión. El principio de universalidad alude que el sistema debe proteger a todos los dominicanos y residentes sin distinción; el principio de unidad, las pretensiones

²³ Reconocido también, por la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales: artículos 7.1, 7.4 y 7.5, sobre los principios de; accesibilidad, efectividad y favorabilidad, respectivamente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de seguridad social deben constituir un todo coherente. Asimismo, el principio de gradualidad, en que la seguridad social se desarrolla de forma progresiva y constante; y finalmente, el principio de equilibrio financiero, que alude a la correspondencia entre las prestaciones garantizadas y los montos financiados. En coherencia con lo anterior, el propio sistema de seguridad social prevé una cobertura a favor de los afiliados y las compañías de seguros de continuar con la prestación de la pensión por discapacidad cuando el primero opte por la opción de renta vitalicia al transferir a la compañía de seguros sus aportes.

24. En caso de que se otorgue una pensión vitalicia por discapacidad, se excluye la pensión por vejez, y si llegado a los sesenta y cinco (65) años la pensión por discapacidad con vocación vitalicia es más beneficiosa para el afiliado, entonces, podrá optar por estar en los términos del artículo 54.b pasando a la compañía de seguros sus aportes en la cuenta de capitalización individual. En efecto, la compañía aseguradora escogida por el afiliado se responsabilizaría de las posibles eventualidades que puedan surgir como el riesgo de longevidad y rentabilidad que garantice la renta vitalicia acordada por el afiliado, en conexidad de aplicación a la renta vitalicia por discapacidad.

25. A su vez, esto ayudaría a mitigar el impacto técnico y financiero del *status* actual de reconocer el carácter vitalicio de la pensión por discapacidad sin tener un nuevo porcentaje para la prima ajustado a este nuevo ámbito temporal y sin posibilidad de que el afiliado pueda transferir a la compañía de seguros sus contribuciones para la pensión por vejez. Sin embargo, al integrar los artículos 47 y 54.b de la Ley núm. 87-01, esta solución no solo es jurídicamente adecuada, también prudente al evitar que el tribunal adopte una sentencia que manipule el texto mediante la incorporación de un nuevo párrafo III; incluso la integración es más apropiada conforme a los principios de la seguridad social, porque tutela el consentimiento y el derecho del afiliado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. Es importante connotar que el bien más protegido es su garantía al carácter vitalicio de la pensión por discapacidad y que la refería normativa (artículo 54.b) de la Ley núm. 87-01 deja claramente establecido las condiciones necesarias para la optimización y garantía de la permanencia de la renta vitalicia de la pensión, otra consideración sustancial para haber adoptado dicha norma en conexidad al caso que nos ocupa y por consiguiente el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad en relación al artículo 47 de la Ley 87-01 sobre la Seguridad Social. Máximo si al afiliado se le otorga la posibilidad de adoptar o no dicha modalidad de pensión.

27. En conclusión, en principio la simple interpretación conforme con la Constitución no es suficiente para depurar el contenido normativo de la disposición objeto del presente control concentrado, ya que por la conexidad existente entre el artículo 47 con el artículo 54.b de la Ley núm. Ley núm. 87-01 que crea y regula el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) en la República Dominicana era innecesario el acogimiento parcial por omisión legislativa relativa del artículo 47 de la referida Ley núm. 87-01, y declarar la interpretación constitucional conforme ante la suplencia de dicha omisión legislativa. Simplemente con la aplicación del referido artículo 54.b por conexidad era suficiente para proteger y garantizar el derecho a la seguridad social del afiliado ante la eventual presentación una discapacidad

28. Los señalamientos que anteceden permiten evidenciar que la acción directa de inconstitucionalidad sobre la normativa que hemos analizado, artículo 47 de la Ley núm. 87-01 que crea y regula el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) en la República Dominicana, debió rechazarse en aplicación del artículo 54.b de la referida Ley núm. 97-01 por conexidad con la controversia abordada en la presente sentencia. Al hacerlo así, integrando el sistema jurídico, la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad identificada queda superada. Por las razones expuestas, respetuosamente, discrepo. Es cuánto.

Amaury A. Reyes Torres, juez

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO VARGAS GUERRERO

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia, correspondiente al expediente núm. TC-01-2020-0028, relativo a la acción directa de constitucionalidad interpuesta por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A., contra los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales emitimos voto particular respecto de esta decisión.

Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011.

En el primero de los textos se establece lo siguiente: “Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”. En el segundo, que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la acción de inconstitucionalidad y exposición de sus fundamentos

1.1 Descripción

1.1.1 La acción tiene por objeto la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 47 y 60 de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, disposiciones que versan sobre el monto de la pensión por discapacidad total y parcial y el Fondo de Solidaridad Social.

1.1.2 El contenido de la normativa objeto de control de constitucionalidad descrita anteriormente es el siguiente:

Artículo 47.- Monto de la pensión por discapacidad total y parcial. *La pensión por discapacidad total equivaldrá al sesenta por ciento (60%) del salario base y en los casos de discapacidad parcial corresponderá al treinta por ciento (30%), siempre que no afecte la capacidad económica de producción del afiliado. En ambos casos la pensión será calculada en base al promedio del salario cotizante indexado de los últimos tres (3) años. En caso de fallecimiento del afiliado, los beneficios de la pensión serán otorgados a los sobrevivientes en las condiciones y límites que establece el artículo 51. Del monto de la pensión, la compañía de seguro deducirá el aporte del afiliado al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia y lo depositará en la cuenta personal de éste. Estos beneficios serán revisados y actualizados cada tres (3) años.*

Párrafo I.- *La certificación de discapacidad total o parcial será determinada individualmente tomando en cuenta la profesión o especialidad del trabajo de la persona afectada por la Comisión Técnica sobre Discapacidad.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo II.- *La pensión por discapacidad de los trabajadores protegidos por las leyes actualmente vigentes equivaldrá a los montos que estas establecen.*

Artículo 60.- Fondo de Solidaridad Social. *El Estado Dominicano garantizará a todos los afiliados el derecho a una pensión mínima. Al efecto, se establece un Fondo de Solidaridad Social en favor de los afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla. En tales casos, dicho fondo aportará la suma necesaria para completar la pensión mínima.*

1.2 Pretensiones del accionante

1.2.1 El accionante sostiene que las normas atacadas mediante su acción directa de inconstitucionalidad son insuficientes puesto que omiten: (i) instaurar la pensión vitalicia por discapacidad; (ii) no establecen cómo será financiada la pensión y (iii) no disponen a cargo de qué institución se encuentra el pago correspondiente de las pensiones en consideración, si respecto de las compañías aseguradoras o de las Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

1.2.2 En consecuencia, la parte accionante propone la subsanación de tales omisiones mediante una interpretación que colme las lagunas que contienen los artículos enjuiciados.

2. Solución adoptada por el consenso del Pleno

2.1 Sobre lo propuesto por el accionante el consenso de mayoría formado en ocasión de las discusiones sobre esta acción directa de inconstitucionalidad dispone respecto del artículo 47 constitucional: (i) admitir que el texto de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma omite las especificaciones normativas denunciadas, (ii) agrega un párrafo contentivo de tales especificaciones y (iii) exhorta al Congreso a que en plazo de dos (2) años a partir de la publicación de la presente sentencia legisle para hacer efectivo el régimen de pensiones por discapacidad vitalicia. El texto agregado por esta decisión es el siguiente:

Párrafo III. La pensión por discapacidad tendrá carácter vitalicio. El beneficiario tendrá el derecho de optar por la pensión de vejez al cumplir los requisitos legales, en cuyo caso deberá garantizarse la continuidad del pago de la prestación por discapacidad hasta la efectiva entrada en vigencia de la pensión de vejez, sin que existan interrupciones durante el proceso de transición. Si el monto de la pensión por vejez resultase inferior al que percibía el afiliado por concepto de discapacidad, este conservará el monto de la pensión por discapacidad, prevaleciendo siempre la prestación que resulte más favorable.

2.2 Las razones de la decisión se explican con énfasis particular en el párrafo 11.24 de esta decisión, según el cual la persistencia de la inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 47 de la Ley de Seguridad Social radica en que esta norma no ofrece una solución a la incertidumbre sobre el régimen que corresponda cuando un afiliado que disfrute de la pensión por discapacidad reúna también los requisitos de la pensión por vejez. Asumidas las colisiones de la norma atacada respecto del contenido de las normas constitucionales ya identificadas, se explica que:

Si bien los precedentes citados han constituido un avance en materia de seguridad social y han impulsado cambios en la normativa infralegal, el tribunal considera que persiste una inconstitucionalidad por omisión relativa del artículo 47 de la Ley núm. 87-01. Ello se debe a que la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma no ofrece una solución legislativa frente a la incertidumbre sobre el régimen aplicable cuando un afiliado con pensión por discapacidad reúne también los requisitos para la pensión por vejez. Tal omisión recae sobre un elemento normativo indispensable y adquiere relevancia constitucional, en tanto compromete la seguridad jurídica y la protección efectiva del derecho a la seguridad social. En efecto, al no definir reglas sobre la coexistencia, primacía o conversión de estas prestaciones, el legislador deja la subsistencia de los afiliados sujeta a interpretaciones, en lugar de establecer una respuesta legal clara.

2.3 En torno a los artículos 56 y 60, también accionados en inconstitucionalidad, se determina su corrección sin que a este voto le plantee observación particular. Sin embargo, respecto de la inconstitucionalidad por omisión ahora retenida, nos vemos en la obligación de disentir del consenso de mayoría por las razones subsiguientemente descritas.

3. Razones de nuestra disidencia respecto de lo decidido

A) No se responden los pedimentos de las partes accionadas. El juez constitucional ha omitido estatuir sobre alegatos de las partes accionadas, entre ellos los siguientes:

A.1. La Procuraduría General de la República ha petitionado el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad debido a que:

La circunstancia de que el artículo 47 de la Ley No. 87-01, no señale de manera expresa que la pensión por discapacidad sería otorgada de manera vitalicia a los afiliados que por su condición ameriten ese tipo de prestación, responde a la lógica del tipo de discapacidad posible.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ese texto plantea dos (2) tipos de discapacidad: una total y una parcial. La total pudiere ser, permanente o no en el tiempo; mientras que la parcial, tendría un carácter temporal.

A.2. El fundamento del alegato presentado es incluso obvio: este colegiado no puede disponer que *“la pensión por discapacidad tendrá carácter vitalicio”* así fuera solo porque, como se observa, existen diferentes formas de discapacidad, corresponde a cada una de ellas diferentes tipos de pensiones, de las que unas serán temporales y otras permanentes, totales o parciales, incluso vitalicias como en el caso de la pensión considerada por el artículo 51 de la Ley de Seguridad Social. El alegato no fue respondido.

A.3 La Procuraduría General sostiene que:

De la simple lectura del texto se infiere que mientras dure la discapacidad durará el pago de la pensión correspondiente, por lo que el legislador no tenía necesidad de señalar expresamente que la pensión por discapacidad sería vitalicia, sino que se pagará mientras dure la referida pensión.

A.3. No se ha contestado si es cierto o no que la pensión por discapacidad permanente se paga con carácter vitalicio. Solo se ha supuesto que no, y que la norma que debe necesariamente indicarlo, bajo pena de nulidad, es el artículo 47 y no otra, sin que pueda saberse por qué es esta norma la que debe hacerlo o si no lo dispone otra parte de la Ley 87-01.

A.4. Asimismo, la Procuraduría General de la República establece que: *“El artículo 47 de la Ley No. 87-01, establece monto exacto de la pensión por discapacidad; la fórmula de cálculo sobre la base del salario del beneficiario; el carácter indexable de la pensión; y cómo proceder en caso de fallecimiento*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del pensionado”. Sus argumentos, atendibles o no, ameritaban respuesta directa en el desarrollo de esta sentencia, y en nuestra opinión no se han respondido.

A.5. La Cámara de Diputados fundamenta su apreciación acerca de que no existe omisión constitucional en el artículo 47 de la Ley 87-01, porque este Tribunal ya ha llenado cualquier vacío, hueco o déficit normativo. En efecto, la Cámara de Diputados alega que en las sentencias TC/0203/13 y TC/0051/20 son decisivas para observar “la protección reforzada” de las personas, y de la propia cosecha de esta sentencia se rescata con similar impacto la Sentencia TC/0720/23, de manera que, de conjunto, la parte accionada sostiene lo siguiente:

En esas decisiones el máximo intérprete de la Constitución ha afianzado y fortalecido el criterio de la protección reforzada a las personas con alguna discapacidad y en estado de vejez. En ambos casos, ordenó el restablecimiento de sus pensiones a dos ciudadanos en situaciones de salud muy delicadas, las cuales les habían sido quitadas por sus prestadoras por el hecho de haber cumplido los 60 años de edad, edad en la que debían buscar la jubilación por vejez, dejándolos desprotegidos y empeorando su situación de vulnerabilidad.

A.5. El alegato no es respondido de manera directa, concisa y específica.

B) No es cierto que la norma no ofrezca “una solución legislativa frente a la incertidumbre sobre el régimen aplicable cuando un afiliado con pensión por discapacidad reúne también los requisitos para la pensión por vejez”.

B.1 Tanto la Sentencia TC/0720/23 como sus antecedentes TC/0203/13 y TC/0051/20 estatuyen precisamente sobre los aspectos de que trata esta decisión de la que se disiente. Puede leerse en ellas, en efecto, que según lo dispuesto



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por este colegiado constitucional: (i) las personas en situación de discapacidad o vejez tienen derecho a la pensión de mayor monto; y (ii) si la pensión de monto inferior es la de vejez, este tribunal ha dispuesto que el afiliado tenga derecho a continuar beneficiándose de la pensión de mayor monto.

B.2 En consecuencia, dado que los precedentes constitucionales constituyen precedentes de obligatorio y general cumplimiento y se han instituido criterios sobre aspectos considerados de las pensiones de seguridad social, su carácter, sus tipos, su duración y su situación preferencial comparada, entonces no es correcto admitir la existencia omisión constitucional, déficit interpretativo ni situación o circunstancia no considerada y solucionada en el ordenamiento.

B.2.1 De hecho, la percibida omisión constitucional respecto de si la pensión debe o no ser vitalicia, incide sobre aspectos que no dependen de elementos separables y separados del artículo 47 de la Ley de Seguridad Social norma que no por necesidad debe definir si las pensiones de discapacidad son o no permanentes, totales, parciales o vitalicias ni determinar quién debe pagarlas porque los diferentes tipos de pensión se encuentran a cargo de instituciones ya definidas por la ley, operando bajo regulaciones reglamentarias situadas totalmente fuera de las consideraciones de esta acción de inconstitucionalidad.

B.2.2 Una pensión por discapacidad *es actualmente vitalicia* si sus efectos son totales y permanentes. Su reconocimiento y tratamiento institucionalizado depende de lo que al respecto decida el Consejo Nacional de la Seguridad Social como ente de aplicación de este tipo de normatividad. En otras palabras, lo de *vitalicio* no aplica al pago de la pensión, sino a la naturaleza de la discapacidad padecida por el reclamante, al tipo de régimen en el que se encuentre el beneficiado y las aportaciones que haga el Estado o los participantes del sistema a quienes incumban cumplirlas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. CONCLUSION

Vistas las consideraciones precedentes, consideramos necesario emitir el presente voto particular en atención a nuestras obligaciones en torno a la estabilidad y permanencia de los precedentes de este colegiado constitucional.

José Alejandro Vargas Guerrero, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintisiete (27) del mes de mayo del año dos mil veintiséis (2026); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria