



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

RESOLUCIÓN DJ-GIS No. 0001-2021
SOBRE EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR CONTRA LA ARS GMA

La **SUPERINTENDENCIA DE SALUD Y RIESGOS LABORALES (SISALRIL)**, entidad autónoma del Estado, creada por la Ley No. 87-01, de fecha 9 de mayo del año 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), debidamente representada por su Superintendente, Dr. Jesús Feris Iglesias.

RESULTA: Que la SISALRIL, a nombre y representación del Estado Dominicano, debe velar por el estricto cumplimiento de la Ley No. 87-01 y sus normas complementarias, así como proteger los intereses de los afiliados, vigilar la solvencia financiera del Seguro Nacional de Salud y de las Administradoras de Riesgos de Salud.

RESULTA: Que el artículo 3 de la Ley No. 87-01, establece el principio de la Libre Elección, el cual dispone lo siguiente: *"Los afiliados tendrán derecho a seleccionar a cualquier administrador y proveedor de servicios acreditado, así como a cambiarlo cuando lo consideren conveniente, de acuerdo a las condiciones establecidas en la presente ley"*.

RESULTA: Que el artículo 4 de la Ley No. 87-01, establece que el afiliado, a nombre de su familia, tendrá derecho a elegir la Administradora de Riesgos de Salud (ARS) y/o Prestadora de Servicios de Salud (PSS) que más le convenga.

RESULTA: Que el artículo 120 de la Ley No. 87-01, dispone que el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) garantizará la libre elección familiar de la Administradora de Riesgos de Salud (ARS) y que podrá cambiar de ARS una vez por año; asimismo, le confiere a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales la responsabilidad de regular estos procesos, velando por el desarrollo y la conservación de un ambiente de competencia regulada que estimule servicios de calidad, oportunos y satisfactorios para los afiliados.

RESULTA: Que el artículo 148 de la Ley No. 87-01, consagra que: *"El Seguro Nacional de Salud (SNS) y las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) son entidades públicas, privadas o mixtas, descentralizadas, con patrimonio propio y personería jurídica, autorizadas por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales a asumir y administrar el riesgo de la provisión del Plan Básico de Salud a una determinada cantidad de beneficiarios, mediante un pago per cápita previamente establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Social, de acuerdo a la presente ley y sus normas complementarias"*.



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

RESULTA: Que mediante la Resolución No. 155-02, de fecha 22 de febrero del año 2007, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) aprobó el Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo, el cual tiene por objeto regular los aspectos relativos a los procesos de afiliación y cotización al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo del Sistema Dominicano de Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en la Ley No. 87-01.

RESULTA: Que el artículo 8 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo, establece que la inscripción del núcleo familiar a la ARS/SENASA se hará de conformidad con la normativa establecida por la SISALRIL, anexando la documentación exigida por la Tesorería de la Seguridad Social (TSS).

RESULTA: Que el artículo 15 del Reglamento antes indicado, dispone que la afiliación a cualquiera de las ARS/SENASA podrá ser voluntaria o automática.

RESULTA: Que, esta Superintendencia ha advertido con preocupación el incremento en la frecuencia de afiliaciones y traspasos irregulares, lo cual desnaturaliza el principio rector de la libre elección, e igualmente genera una situación de turbación en el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, lo que inexorablemente requiere de nuestra intervención como órgano de control del sistema.

RESULTA: Que en fecha 8 de enero de 2020, el señor **Carlos Isaac Abreu Pérez**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2020000139, de fecha 14 de enero de 2020, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Abreu, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 11 de diciembre de 2020, el señor **Jeyfry Miguel Marte Corniel**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000194, de fecha 18 de enero de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Marte, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual fue enviado de manera extemporánea en copia.



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

RESULTA: Que en fecha 8 de enero de 2021, el señor **Jeraldly Josué García Geraldino**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000661, de fecha 24 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor García, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 14 de enero de 2021, el señor **Roberto Estanly Rosado Taveras**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000662, de fecha 24 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Rosado, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 20 de enero de 2021, la señora **Elizabeth Palen**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante oficio SISALRIL OFAU No. 2021000658, de fecha 24 de febrero de 2021, se solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente a la señora Palen, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual fue enviado de manera extemporánea en copia.

RESULTA: Que en fecha 26 de enero de 2021, la señora **Emely Anahay Ubiera Sosa**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000840, de fecha 9 de marzo de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente a la señora Ubiera, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual fue enviado de manera extemporánea en copia.

RESULTA: Que en fecha 27 de enero de 2021, la señora **María Argentina Abreu Bonifacio**, remitió un correo electrónico a esta Superintendencia, mediante el cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000487, de fecha 12 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS GMA**



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente a la señora Abreu, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 5 de febrero de 2021, el señor **Vicente Espinal Bobonagua**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000492, de fecha 12 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Espinal, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual fue enviado de manera extemporánea en copia.

RESULTA: Que en fecha 9 de febrero de 2021, el señor **Manuel de Jesús Lantigua Reyes**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000629, de fecha 23 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Lantigua, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual fue enviado de manera extemporánea en copia.

RESULTA: Que en fecha 11 de febrero de 2021, la señora **Rosa Albania Díaz Diloné**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000632, de fecha 23 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente a la señora Díaz, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual fue enviado de manera extemporánea en copia.

RESULTA: Que en fecha 12 de febrero de 2021, el señor **Elpidio Marte Lantigua**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 20210008660, de fecha 24 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Marte, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue enviado por la ARS.



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

RESULTA: Que en fecha 25 de febrero de 2021, la señora **Orquidea Altagracia Grullón Quezada**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000789, de fecha 8 de marzo de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente a la señora Grullón, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue enviado por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 1° de marzo de 2021, la señora **Annela García López**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000839, de fecha 9 de marzo de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente a la señora García, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue enviado por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 3 de marzo de 2021, la señora **Yuleybi Collado Mora**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021001010, de fecha 19 de marzo de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente a la señora Collado, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue enviado por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 8 de marzo de 2021, la señora **Virtudes Beltré Matos**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó el cambio de ARS, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS GMA**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021001186, de fecha 31 de marzo de 2021, se le solicitó a **ARS GMA** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente a la señora Beltré, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue enviado por la ARS.

RESULTA: Que, en ausencia de cumplimiento con los requerimientos realizados por el regulador y en virtud de lo establecido en el artículo 16 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, esta Superintendencia notificó a **ARS GMA** el oficio SISALRIL



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

DJ No. 2021002162 y el Acta de Infracción, ambos de fecha 26 de mayo del año 2021, mediante el cual se dio apertura a un procedimiento administrativo sancionador en perjuicio de dicha ARS, por el siguiente motivo: *"Haber realizado de manera irregular y dolosa, en los meses de diciembre de 2019, diciembre de 2020, enero y febrero de 2021, la afiliación de los señores: 1) CARLOS ISAAC ABREU PEREZ, CEDULA No. 402-1017327-0; 2) JEYFRY MIGUEL MARTE CORNIEL, CEDULA No. 402-0886850-1; 3) MARIA ARGENTINA ABREU BONIFACIO, CEDULA No. 050-0025368-1; 4) VIRTUDES BELTRE MATOS, CEDULA No. 223-0064077-2; 5) ORQUIDEA ALTAGRACIA GRULLON QUEZADA, CEDULA No. 402-2372660-1; 6) EMELY ANAHAY UBIERA SOSA, CEDULA No. 027-0022946-7; 7) YULEYBI COLLADO MORA, CEDULA No. 031-0442317-7; 8) MANUEL DE JESUS LANTIGUA REYES, CEDULA No. 054-0059413-0; 9) ROSA ALBANIA DIAZ DILONE, CEDULA No. 054-0106542-9; 10) ELPIDIO MARTE LANTIGUA, CEDULA No. 054-0034082-3; 11) ELIZABETH PALEN, CEDULA No. 031-0436447-0; 12) ROBERTO ESTANLY ROSADO TAVERAS, CEDULA No. 402-2010992-6; 13) JERALDY JOSUE GARCIA GERALDINO, CEDULA No. 402-0054394-6; 14) VICENTE ESPINAL BOBONAGUA, CEDULA No. 054-0069732-1; y 15) ANNELA GARCIA LOPEZ, CEDULA No. 402-0919827-0, lo cual ha quedado evidenciado a través de las reclamaciones que han presentado en esta Superintendencia los citados afiliados, por no haber autorizado su afiliación en ARS GMA y la no remisión a la SISALRIL por parte de ARS GMA de los formularios de afiliación que les fueron solicitados";* lo cual constituye una violación a lo establecido en los artículos 3, 120 y 150 Literal i) de la Ley 87-01, de fecha 9 de mayo del año 2001; los artículos 2 Numeral 1) y 10 Numeral 4) del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; los artículos 8, 15 Párrafo I y 16 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; los artículos 30 y 34 del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social; y el artículo 6 Numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.

RESULTA: Que mediante la indicada Acta de Infracción, esta Superintendencia informó a **ARS GMA** que, de conformidad con lo establecido por el artículo 19 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y Seguro de Riesgos Laborales, dicha entidad disponía de un plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción de la referida Acta, para aportar por ante la Gerencia de Investigaciones y Sanciones de la SISALRIL, los elementos necesarios que hicieran valer su defensa.

RESULTA: Que la **ARS GMA**, en fecha 16 de junio de 2021, por medio de su abogada apoderada, depositó su escrito inicial de defensa, a través del cual:

a) Remitió copias de los formularios de solicitud de afiliación del titular,



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

correspondientes a los señores: Jeyfry Miguel Marte Corniel, Emely Anahay Ubiera Sosa, Manuel de Jesús Lantigua Reyes, Rosa Albania Díaz Diloné, Elizabeth Palen y Vicente Espinal Bobonagua; b) Remitió la documentación de solicitud de inclusión de dependientes correspondientes a los señores: Manuel de Jesús Lantigua Reyes, Elpidio Marte Lantigua y Elizabeth Palen; c) Remitió los históricos de las autorizaciones de los señores: Emely Anahay Ubiera Sosa, Elizabeth Palen y Rosa Albania Díaz Diloné; y d) Notifican que no cuentan con evidencia de que los otros ocho (8) afiliados pertenezcan a dicha ARS.

RESULTA: Que mediante el Oficio SISALRIL DJ No. 2021002769, de fecha 21 de junio de 2021, esta Superintendencia le comunicó a **ARS GMA** lo siguiente: *"le informamos que, de acuerdo con lo establecido en el Párrafo del Artículo 19 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, aprobado por el CNSS mediante la Resolución No. 169-04, de fecha 25 de octubre del año 2007, cuentan con un plazo final de diez (10) días hábiles, contados a partir de la presente notificación, para tomar conocimiento de la documentación completa del expediente y producir sus argumentaciones finales de defensa"*.

RESULTA: Que en fecha 23 de junio de 2021, la licenciada Alba Joselin Holguín Pichardo, abogada representante de **ARS GMA**, se presentó en esta Superintendencia, a fin de retirar los documentos del expediente administrativo sancionador instrumentado al efecto, los cuales fueron entregados, bajo inventario, debidamente recibido por la referida licenciada.

RESULTA: Que la **ARS GMA**, en fecha 29 de julio de 2021, por medio de su abogada apoderada, depositó su escrito final de defensa, a través del cual solicitó que se deje sin efecto el procedimiento iniciado, convirtiéndolo en una advertencia y subsidiariamente, de no ser acogida la petición principal, la exclusión del proceso los expedientes de los señores: 1) CARLOS ISAAC ABREU PEREZ, 2) MARIA ARGENTINA ABREU BONIFACIO, 3) VIRTUDES BELTRE MATOS, 4) ORQUIDEA ALTAGRACIA GRULLON QUEZADA, 5) YULEYBI COLLADO MORA, 6) ROBERTO ESTANLY ROSADO TAVERAS, 7) JERALDY JOSUE GARCIA GERALDINO, y 8) ANNELA GARCIA LOPEZ, por no figurar en los registros de la ARS; en los casos correspondientes a 9) MANUEL DE JESUS LANTIGUA REYES y 10) ELIZABETH PALEN, por haberse demostrado que solicitaron sus traspasos por unificación familiar y haber realizado consumos en la red de PSS de la ARS; en los casos de 11) ROSA ALBANIA DIAZ DILONE, 12) ELPIDIO MARTE LANTIGUA y 13) VICENTE ESPINAL BOBONAGUA, por tratarse de cambios por inconformidad en el servicio. Mientras que, en el caso de 14) EMELY ANAHAY UBIERA SOSA, se reclasifique de grave a leve la sanción que se pretende aplicar.



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

RESULTA: Que la Ley No. 87-01 y sus normas complementarias facultan a la SISALRIL a evaluar en cada procedimiento sancionador que instrumenta, las circunstancias en las que se produce la comisión de la infracción, sus características, la naturaleza de la infracción, así como las pruebas aportadas por el presunto infractor en sus medios de defensa.

LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD Y RIESGOS LABORALES, LUEGO DE ANALIZAR CADA UNA DE LAS PIEZAS QUE CONFORMAN EL EXPEDIENTE:

CONSIDERANDO 1: Que habiéndose agotado los plazos establecidos en el Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, esta Superintendencia ha procedido a analizar y a evaluar cada una de las piezas que conforman el expediente sancionador instrumentado al efecto, de acuerdo con las disposiciones de la Ley No. 87-01, de fecha 9 de mayo del año 2001 y sus normas complementarias.

CONSIDERANDO 2: Que, el procedimiento administrativo sancionador en curso, se ha hecho en apego al principio de legalidad, pues el protocolo, las notificaciones y los plazos se sujetaron al Reglamento Sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, e igualmente, de acuerdo a las previsiones supletorias de los artículos 3, 4, 15, 16, 17, 18, 22 y siguientes de la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, así como a las previsiones vinculantes existentes en la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

CONSIDERANDO 3: Que el literal a) del artículo 176 de la Ley No. 87-01, dispone que la SISALRIL es responsable de supervisar la correcta aplicación de la referida ley, el Reglamento de Salud y Riesgos Laborales, así como las resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), en lo que concierne a las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS).

CONSIDERANDO 4: Que el artículo 180 de la Ley No. 87-01, dispone que: *"Será considerada como una infracción, cualquier incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones establecidas por la presente ley y sus normas complementarias, así como las conductas sancionables consignadas en los mismos. Cada infracción será manejada de manera independiente aun cuando tenga un origen común. **Los empleadores y las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) serán responsables de las infracciones cometidas por sus dependientes en el ejercicio de sus funciones.** La facultad de imponer una sanción caduca a los tres años, contados a partir de la comisión del hecho y la*



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

acción para hacer cumplir la sanción prescribe a los cinco años, a partir de la sentencia o resolución”.

CONSIDERANDO 5: Que, según lo dispuesto por el artículo 182 de la Ley No. 87-01, modificado por el artículo 11 de la Ley No. 13-20, las Administradoras de Riesgos de Salud que incurran en cualesquiera de las infracciones señaladas en la referida ley y sus normas complementarias, deberán pagar una multa comprendida entre cincuenta (50) y trecientos (300) salarios mínimos nacional.

CONSIDERANDO 6: Que el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), aprobó mediante Resolución No.169-04, en su Sesión Ordinaria celebrada el 25 de octubre del año 2007, el Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, el cual clasifica las infracciones en leves, moderadas y graves.

CONSIDERANDO 7: Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 del indicado Reglamento, las infracciones leves son aquellas en las que el presunto infractor no cumple con los deberes formales establecidos en la Ley No. 87-01 y sus normas complementarias; las infracciones moderadas son aquellas en las que el presunto infractor pone en peligro o atenta contra los derechos de los afiliados; y las infracciones graves son aquellas en que se hayan usado maniobras fraudulentas, falsificación de documentos o siempre que haya intervenido el dolo o el engaño con el objeto de obtener beneficios personales.

CONSIDERANDO 8: Que el párrafo I del artículo 4 del referido Reglamento, establece las siguientes penalidades de acuerdo a su gravedad: **a)** Leves, con una multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos nacional; **b)** Moderadas, con una multa de ciento uno (101) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos nacional; y **c)** Graves, con una multa de ciento cincuenta y uno (151) a doscientos (200) salarios mínimos nacional.

CONSIDERANDO 9: Que el artículo 10 Numeral 4) del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud, establece lo siguiente: ***“Libre escogencia de Administradoras de Riesgos de Salud / Seguro Nacional de Salud. Se entenderá como derecho a la libre escogencia de acuerdo con la Ley, la facultad que tiene un afiliado de escoger entre las diferentes Administradoras de Riesgos de Salud / Seguro Nacional de Salud, aquella que administrará la prestación de sus servicios de salud derivados del Plan Básico de Salud con las limitaciones señaladas en la ley 87-01”.***

CONSIDERANDO 10: Que el artículo 10, numeral 7, Literal d) del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

(ARS), aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social mediante la Resolución No. 47-04, de fecha 3 de octubre de 2002, establece que las Administradoras de Riesgos de Salud deben abstenerse de introducir prácticas que afecten la libre escogencia del afiliado, tales como utilizar mecanismos engañosos o fraudulentos para obtener beneficios del Sistema.

CONSIDERANDO 11: Que los artículos 14, párrafo 3 y 16 del indicado Reglamento establecen de manera clara que cualquier infracción, error u omisión, en especial aquellas que impliquen perjuicios a los intereses de los afiliados, en que incurran los promotores de las Administradoras de Riesgos de Salud, en el desarrollo de su actividad, compromete la responsabilidad de la ARS, respecto de la cual realicen sus labores de promoción, o con la cual, en ocasión de su gestión, se hubiere realizado la respectiva vinculación.

CONSIDERANDO 12: Que el artículo 16 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo, dispone lo siguiente: "**ARTICULO 16. DILIGENCIAMIENTO DE LA AFILIACIÓN.** *La afiliación a una cualquiera de las ARS/SENASA en el Régimen Contributivo, es libre y voluntaria por parte del afiliado, excepto para los casos que señala la Ley 87-01. PÁRRAFO I. Para proceder a la afiliación el trabajador deberá completar un formulario previsto al efecto por la SISALRIL y anexar al mismo la documentación necesaria para la afiliación de los miembros del núcleo familiar y de los dependientes adicionales, si proceden.*"

CONSIDERANDO 13: Que el artículo 30 del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social, establece lo siguiente: "**Artículo 30.- Libertad Afiliados Régimen Contributivo.-** *Los afiliados del régimen contributivo tienen el derecho de seleccionar la ARS y AFP de su preferencia, de manera individual y por convicción propia, de acuerdo a los procedimientos y plazos establecidos por la Ley 87-01.*"

CONSIDERANDO 14: Que el párrafo del artículo 21 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, dispone que para la aplicación de las sanciones deben determinarse las circunstancias en que se produce la comisión de la infracción, a los fines de que la sanción impuesta sea graduada y resulte proporcional al daño y a la intención de causarlo o no por parte del infractor.

CONSIDERANDO 15: Que la SISALRIL está facultada para imponer multas y sanciones a las ARS, mediante resoluciones fundamentadas, cuando no cumplan con las disposiciones de la Ley No. 87-01 y sus normas complementarias.



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

conforme a lo establecido por los artículos 32, 176 Literal g), 182 y 184 de la indicada Ley.

CONSIDERANDO 16: Que esta potestad sancionadora, reservada en la ley a favor de la **SISALRIL**, es una manifestación del *ius Puniendi* a favor de la Administración, que en términos llanos no es más que la potestad o atribución legal de diversos órganos Estatales no jurisdiccionales para sancionar hechos establecidos en la norma vigente.

CONSIDERANDO 17: Que en acopio a la mejor doctrina, la finalidad de este proceso sancionador de la Administración es garantizar el mantenimiento del propio orden jurídico mediante la represión de aquellas conductas contrarias al mismo, es un poder de carácter represivo que reacciona frente a cualquier perturbación que se produzca y trate de vulnerarlo (Alejandro García Nieto. Derecho Administrativo Sancionador. 3ra Edición. Madrid, Tecnos. Pág. 182).

CONSIDERANDO 18: Que, como parte del proceso de investigación previo al procedimiento sancionador en curso, a raíz de las denuncias hechas por los afiliados, esta Superintendencia requirió a la **ARS** que nos remitiera los formularios originales de afiliación, a los fines de determinar si los mismos son auténticos, es decir, si han sido firmados de puño y letra por los afiliados.

CONSIDERANDO 19: Que, **ARS GMA** no remitió a la **SISALRIL** los formularios antes indicado, en el plazo otorgado y en franca violación a la solicitud formal del regulador. En consecuencia, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 16 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, esta Superintendencia notificó a la **ARS GMA** el oficio **SISALRIL DJ No. 2021002162** y el Acta de Infracción, ambos de fecha 26 de mayo del año 2021, mediante el cual se dio apertura a un procedimiento sancionador en perjuicio de dicha **ARS**, por el siguiente motivo: "*Haber realizado de manera irregular y dolosa, en los meses de diciembre de 2019, diciembre de 2020, enero y febrero de 2021, la afiliación de los señores: 1) CARLOS ISAAC ABREU PEREZ, CEDULA No. 402-1017327-0; 2) JEYFRY MIGUEL MARTE CORNIEL, CEDULA No. 402-0886850-1; 3) MARIA ARGENTINA ABREU BONIFACIO, CEDULA No. 050-0025368-1; 4) VIRTUDES BELTRE MATOS, CEDULA No. 223-0064077-2; 5) ORQUIDEA ALTAGRACIA GRULLON QUEZADA, CEDULA No. 402-2372660-1; 6) EMELY ANAHAY UBIERA SOSA, CEDULA No. 027-0022946-7; 7) YULEYBI COLLADO MORA, CEDULA No. 031-0442317-7; 8) MANUEL DE JESUS LANTIGUA REYES, CEDULA No. 054-0059413-0; 9) ROSA ALBANIA DIAZ DILONE, CEDULA No. 054-0106542-9; 10) ELPIDIO MARTE LANTIGUA, CEDULA No. 054-0034082-3; 11) ELIZABETH PALEN, CEDULA No. 031-0436447-0; 12) ROBERTO ESTANLY ROSADO*



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

TAVERAS, CEDULA No. 402-2010992-6; **13) JERALDY JOSUE GARCIA GERALDINO**, CEDULA No. 402-0054394-6; **14) VICENTE ESPINAL BOBONAGUA**, CEDULA No. 054-0069732-1; Y **15) ANNELA GARCIA LOPEZ**, CEDULA No. 402-0919827-0, lo cual ha quedado evidenciado a través de las reclamaciones que han presentado en esta Superintendencia los citados afiliados, por no haber autorizado su afiliación en ARS GMA y la no remisión a la SISALRIL por parte de ARS GMA de los formularios de afiliación que les fueron solicitados"; lo cual constituye una violación a lo establecido en los artículos 3, 120 y 150 Literal i) de la Ley 87-01, de fecha 9 de mayo del año 2001; los artículos 2 Numeral 1) y 10 Numeral 4 del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; los artículos 8, 15 Párrafo I y 16 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; los artículos 30 y 34 del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social; y el artículo 6 Numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.

CONSIDERANDO 20: Que, luego de haber iniciado el procedimiento administrativo sancionador, en fecha 17 de junio de 2021, **ARS GMA**, por medio de su abogado apoderado, remite a esta Superintendencia, de manera extemporánea, conjuntamente con su escrito inicial de defensa, únicamente copia del Formulario de Solicitud de Afiliación de Titular al Seguro Familiar de Salud (SFS) (F-005), correspondientes a los señores: Jeyfry Miguel Marte Corniel, Emely Anahay Ubiera Sosa, Manuel de Jesús Lantigua Reyes, Rosa Albania Díaz Diloné, Elizabeth Palen y Vicente Espinal Bobonagua.

CONSIDERANDO 21: Que, posteriormente, en fecha 29 de julio de 2021, **ARS GMA**, por medio de su abogado apoderado, sometió el escrito final de defensa en relación al procedimiento administrativo sancionador iniciado por esta Superintendencia.

CONSIDERANDO 22: Que, haciendo un análisis ponderado de la línea argumentativa y probatoria contenida tanto el escrito de fecha 17 de junio de 2021, como en el de fecha 29 de julio de 2021, ambos depositados por **ARS GMA**, podemos destacar como argumentos centrales de su defensa los siguientes: i) Que para el caso de Jeyfry Miguel Marte Corniel, Emely Ubiera Sosa, Manuel Lantigua Reyes, Rosa Díaz Diloné, Elpidio Marte Lantigua, Elizabeth Palen y Vicente Espinal Bobonagua, se aportan los formularios de afiliación firmados y huellados, así como evidencia de consumo y de afiliación de familiares por parte de algunos de ellos; ii) Que respecto de Juan Agustín Mena Payano, Carlos Abreu Pérez, María Argentina Abreu, Virtudes Beltré Matos, Orquidea Altagracia Grullón, Yuleybi Collado, Roberto Estanly Rosado Taveras, Jerald y Josué García y Annela García López, no existe evidencia de que hayan sido afiliados de la ARS, y, iii)





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Que procede la exclusión del procedimiento de los señores: Rosa Albania Díaz Diloné, Elpidio Marte Lantigua y Vicente Espinal Bobonagua, toda vez que se trata de cambios por inconformidad en el servicio ante la negación de coberturas.

CONSIDERANDO 23: Que, igualmente refiere como mecanismo de defensa la **ARS GMA**, lo siguiente: **a)** Que los hechos descritos en el acta de infracción, no están tipificados en la Ley No. 87-01; **b)** Que, al tratarse de un solo proceso sancionador administrativo, resulta irregular computar la afiliación de forma individual, lo que a juicio de la **ARS GMA** rompe con la actuación histórica del regulador; **c)** La caracterización sobre reincidencia que ha hecho la SISALRIL, es irregular, pues según el entender de la ARS no se puede entender de forma individual, pues debe aplicarse por hechos y no por cada afiliación; **d)** El proceder de la SISALRIL, según el entender de la **ARS GMA**, rompe con el principio de presunción de inocencia, se ha caracterizado por proceder en desapego del principio de tipicidad.

CONSIDERANDO 24: Que, tomando en consideración los argumentos previamente descritos, esta Superintendencia, en apego al artículo 6, numeral 2 de la Ley No. 107-13, así como a los criterios básicos de motivación, debido al proceso administrativo y otras normas de rango constitucional, tiene a bien referirse a los elementos centrales de defensa, de tal manera que **ARS GMA** tenga la posibilidad de comprender con todo nivel de detalle los razonamientos que este órgano regulador utilizó para llegar a la parte dispositiva de la resolución.

Ponderación sobre el argumento de remisión de los formularios, firmados y huellados, de los señores Jeyfry Miguel Marte Corniel, Emely Ubiera Sosa, Manuel Lantigua Reyes, Rosa Díaz Diloné, Elizabeth Palen y Vicente Espinal Bobonagua.

CONSIDERANDO 25: Que esta Superintendencia en apego a sus facultades legales y al rol de supervisión que le es reconocido en la norma, requirió formalmente mediante un documento escrito a la **ARS GMA**, el formulario de afiliación de cada uno de los reclamantes consignados en el acta inicial de infracción. Que, contrario al deber ser y en omisión a la solicitud realizada por este órgano, la **ARS GMA** no entregó, en su momento, ninguno de los formularios requeridos, tampoco solicitó extensión del plazo consignado a tales fines y mucho menos suministró, por cortesía siquiera, una explicación detallada del por qué de la negativa en la entrega.

CONSIDERANDO 26: Que, contrario a lo esbozado en los escritos de defensa de la parte impetrada, es importante remarcar el comportamiento de la **ARS GMA** en el contexto del proceso administrativo sancionador en curso, de tal manera que se



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

pueda comprender las omisiones en las que ha incurrido y se logre dimensionar que este órgano al momento de abrir el procedimiento administrativo sancionador venía acumulando una secuencia de incumplimientos de parte de la **ARS GMA** que le impedía proceder de forma distinta a como se ha hecho. En relación a este aspecto es fundamental dejar constancia, como precedente vinculante que habrá de cumplirse de forma voluntaria o coactiva, que las solicitudes de información que hace esta Superintendencia, no son de cumplimiento voluntario sino que exigen la diligencia y gestión con oportunidad del receptor. Para la **ARS GMA** entregar la información requerida por el regulador, en los tiempos y formas requeridas, era una obligación de resultado que inexorablemente no se cumplió quedando dicha entidad en falta frente a la Administración.

CONSIDERANDO 27: Por ello, indefectiblemente debemos afirmar que los formularios suministrados como anexo al escrito de defensa de fecha 17 de junio de 2021, llegaron meses después de expirado el plazo límite otorgado en el requerimiento formal de esta Superintendencia. Vale destacar también que los mismos no solo fueron remitidos fuera de plazo, sino que también se suministraron en copia, por lo que no fue posible completar los estudios caligráficos correspondientes y los exámenes técnicos orientados a asignarle el valor probatorio al que aspira la parte impetrada.

CONSIDERANDO 28: Que esta Superintendencia, analizando de manera armonizada los formularios depositados tardíamente por la **ARS GMA**, llama poderosamente la atención, como elemento para determinar la irregularidad en el comportamiento de la **ARS GMA**, que las fechas de los referidos formularios, son posteriores a la fecha de afiliación, a saber: **1)** Jeyfry Miguel Marte Corniel, afiliado en el mes de diciembre de 2020, mientras que el formulario es fecha del 10 de marzo de 2021; **2)** Manuel de Jesús Lantigua Reyes, afiliado en el mes de diciembre de 2020, mientras que el formulario es de fecha 9 de febrero de 2021; **3)** Rosa Albania Díaz Diloné, afiliada en el mes de diciembre de 2020, mientras que el formulario es de fecha 29 de marzo de 2021; **4)** Vicente Espinal Bobonagua, afiliado en el mes de diciembre de 2020, mientras que el formulario es de fecha 28 de enero de 2021.

CONSIDERANDO 29: Que el hallazgo anterior resulta incongruente, pues como se ha advertido, incluso algunos están fechados luego de la reclamación interpuesta en la SISALRIL, tal es el caso de los formularios correspondientes a los afiliados **1)** Jeyfry Miguel Marte Corniel (reclamación de fecha 11 de diciembre de 2020 y el formulario de fecha 10 de marzo de 2021); **2)** Manuel de Jesús Lantigua Reyes (reclamación y formulario fechado 9 de febrero de 2021), **3)** Rosa Albania Díaz Diloné (reclamación de fecha 11 de febrero y formulario de fecha 29 de marzo de 2021), lo cual denota que el proceso agotado por la entidad



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

impetrada no se ajusta al deber ser normativo, el cual exige completar un formulario como elemento de acceso a la afiliación, tal y como se consigna en el párrafo I del artículo 16 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo, el cual dispone que *"para proceder a la afiliación el trabajador deberá completar un formulario previsto al efecto por la SISALRIL y anexar al mismo la documentación necesaria para la afiliación de los miembros del núcleo familiar y de los dependientes adicionales, si proceden"*. Por tanto, dicho formulario debe ser completado previo al registro de la ARS en el sistema, no como irregularmente lo ha hecho la **ARS**.

CONSIDERANDO 30: Que con relación a los casos correspondientes a las afiliadas Emely Anahay Ubiera Sosa y Elizabeth Palen, los formularios no cuentan con la fecha de su suscripción, situación la cual debe ser observada por el regulador como un llamado de atención a **ARS GMA**, toda vez que los documentos deben estar correctamente llenados y completos.

CONSIDERANDO 31: Que, en adición a los elementos previamente descritos, resulta útil remarcar que los formularios remitidos tampoco cuentan con el número secuencial del rango autorizado por la SISALRIL para la emisión de los mismos, por tanto, no pueden ser confrontados con los números cargados en los sistemas de información, lo cual nos lleva a restar valor probatorio y a confirmar que los mismos no constituyen evidencia capaz de subvertir los efectos naturales de la investigación requerida por los señores Jeyfry Miguel Marte Corniel, Emely Anahay Ubiera Sosa, Manuel de Jesús Lantigua Reyes, Rosa Albania Díaz Diloné, Elizabeth Palen y Vicente Espinal Bobonagua.

Ponderación del argumento de ARS GMA, que refiere que los señores Jeyfry Miguel Marte Corniel, Emely Anahay Ubiera Sosa, Manuel de Jesús Lantigua Reyes, Rosa Albania Díaz Diloné, Elizabeth Palen y Vicente Espinal Bobonagua hicieron consumos, e incluso, afiliaron familiares por parte de algunos de ellos.

CONSIDERANDO 32: Que en su escrito inicial de defensa, depositado en esta Superintendencia, **ARS GMA** argumenta que los señores Emely Anahay Ubiera Sosa, Elizabeth Palen y Rosa Albania Díaz Diloné, no pueden alegar haber sido afiliados sin su consentimiento, toda vez que recibieron los servicios de salud dentro de la red de PSS de la ARS, respecto a lo cual es preciso aclarar que el procedimiento que está llevando a cabo la SISALRIL se enmarca en la afiliación irregular, no sobre retraso o negación en autorización de servicios, los cuales no pueden postergarse, no obstante no ser la ARS seleccionada por el afiliado.



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 33: En ese mismo orden, **ARS GMA** solicitó la exclusión del proceso de los señores Manuel de Jesús Lantigua Reyes, Elpidio Marte Lantigua y Elizabeth Palen, debido a que los mismos solicitaron la inclusión de dependientes, respecto a lo cual, precisamos que tanto los titulares como los dependientes tienen derecho a requerir servicios de salud, a pesar de que no figuren en la ARS de su elección y no obstante a las investigaciones que se encuentren en curso respecto a su afiliación, es decir, que las reclamaciones sobre afiliación/traspaso irregular no invalida al afiliado de recibir servicios y solicitar la inclusión de sus dependientes.

CONSIDERANDO 34: Que haciendo un análisis ponderado de la argumentación de la **ARS GMA** sobre este particular, esta Superintendencia ha forjado el criterio que no obstante el afiliado haya recibido servicios de salud o haya afiliado a sus dependientes, no invalida la reclamación inicial promovida por el afectado que consiste en la irregularidad en la afiliación. Es fundamental dejar constancia, como principio que habrá de delimitar el accionar de este regulador que, independientemente de que el afiliado o sus dependientes hayan recibido o no atenciones médicas, tales eventos no constituyen atenuantes ante la falta incurrida por parte de **ARS GMA**, la cual se sitúa en el origen de la contratación y lacera transversalmente el principio de libre elección.

CONSIDERANDO 35: Que, del mismo modo, esta Superintendencia es del criterio que, aceptar como un elemento eximente de responsabilidad el hecho de que el afiliado haya recibido atenciones médicas o haya incluido algún dependiente, sería, de algún modo, validar el comportamiento faltivo de la ARS y constreñir al afiliado a un escenario en el que, para que desarrolle adecuadamente la prerrogativa de denunciar, tenga que estar sin cobertura de seguro durante el proceso de investigación, lo que ineludiblemente transgrede la inmediatez que supone la demanda de servicios médicos y con el carácter proteccionista del Sistema Dominicano de Seguridad Social.

CONSIDERANDO 36: Que ante tales atenciones, ni el hecho de que determinados afiliados hayan recibido servicios médicos y tampoco que hayan incluido a dependientes, resulta un evento que hace desaparecer la situación de falta al momento de la afiliación, que es en esencia el ámbito del proceso sancionador administrativo que se resuelve mediante la presente Resolución.

CONSIDERANDO 37: Que, en suma, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), en el Considerando No. 13 de su Resolución No. 465-03, de fecha 28 de febrero de 2019, establece lo siguiente: *“Que respecto al argumento presentado por la parte recurrente, ADIMARS, de que [no procede ordenar el reverso de las capitas sin importar que la ARS ORIGEN hay invertido los recursos necesarios*



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

para garantizar la atención en salud del beneficiario, decisión que dista del concepto esencial de la administración del riesgo”, este argumento debe ser desestimado, tomando en cuenta el Principio “Nemo Auditur Propiam Turpitudinem Allegans] que significa que: “nadie puede alegar en su favor su propia culpa, por tanto, la nulidad del formulario de afiliación o traspaso irregular, en consecuencia, procede el reverso retroactivo de los per cápitas recibidos de forma indebida por la ARS”. En ese sentido, si una ARS ha procedido con una afiliación/traspaso irregular y durante el período en el que el afiliado permanezca en dicha ARS requiere servicios y la inclusión/exclusión de sus dependientes, la ARS tiene la obligación de aprobar los mismos, sin menoscabo de las sanciones que le correspondan por las afiliaciones/traspasos no autorizados por el afiliado.

Valoración de la línea de defensa que refiere que no existen evidencias de que hayan sido miembro de la ARS, respecto de Juan Agustín Mena Payano, Carlos Abreu Pérez, María Argentina Abreu, Virtudes Beltré Matos, Orquidea Altagracia Grullón, Yuleybi Collado, Roberto Estanly Rosado Taveras, Jeraldly Josué García y Annela García López.

CONSIDERANDO 38: Que dentro de la línea de defensa de la **ARS GMA**, se refiere a que los señores Carlos Isaac Abreu Pérez, María Argentina Abreu Bonifacio, Virtudes Beltré Matos, Orquidea Altagracia Grullón Quezada, Yuleybi Collado Mora, Roberto Estanly Rosado Taveras, Jeraldly Josué García Geraldino y Annela García López, no se encontraban cargados a la base de datos, por lo que se infiere de este argumento que, ciertamente, dichos individuos nunca fueron afiliados a la referida **ARS**.

CONSIDERANDO 39: Que esta Superintendencia, como órgano de control del Sistema Dominicano de la Seguridad Social, dispone de sistemas de información y bases de datos que se alimentan por los registros de los afiliados solicitados por las ARS, validados por UNIPAGO. En este ejercicio de consulta realizado por este regulador, según consta en el expediente administrativo, contrario a lo esbozado por la ARS, tanto en el escrito inicial de defensa como en el final, se pudo confirmar a través de la base de datos del Sistema Dominicano de Seguridad Social, que Carlos Isaac Abreu Pérez, María Argentina Abreu Bonifacio, Virtudes Beltré Matos, Orquidea Altagracia Grullón Quezada, Yuleybi Collado Mora, Roberto Estanly Rosado Taveras, Jeraldly Josué García Geraldino y Annela García López; figuraban registrados en **ARS GMA** a través de una afiliación voluntaria.

CONSIDERANDO 40: Que el proceso de afiliación voluntaria se refiere al derecho que tiene el afiliado de elegir la ARS a la cual desea pertenecer y se lleva a cabo mediante el registro de datos a través de un formulario ante la administradora de su preferencia, conforme al previamente indicado párrafo I del artículo 16 del



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo, lo que inexorablemente exige el llenado del indicado formulario sin que exista posibilidad de que tales individuos aparezcan en la base de datos consultada sin un proceso previo realizado directamente con la **ARS GMA**.

CONSIDERANDO 41: Que, lo anterior nos lleva a concluir que, contrario a lo esbozado en los escritos de defensa por la parte impetrada, y luego de ponderar la evidencia que reposa en el Sistema Dominicano de Seguridad Social, estas personas sí fueron cargadas a la ARS en cuestión, lo que refuerza aún más la tesis de la irregularidad en la afiliación, pues en esencia dicho trámite exige el agotamiento de una lógica documental que no se cumplió, lo cual habrá de derivar en las consecuencias que se plasmarán en el dispositivo.

Ponderación de la solicitud de exclusión del procedimiento de los señores de Rosa Albania Díaz Diloné, Elpidio Marte Lantigua y Vicente Espinal Bobonagua, toda vez se trata de cambios por inconformidad en el servicio ante la negación de coberturas.

CONSIDERANDO 42: Que en el escrito final de defensa, **ARS GMA** solicita la exclusión del procedimiento de los señores: Rosa Albania Díaz Diloné, Elpidio Marte Lantigua y Vicente Espinal Bobonagua, alegando que se trata de cambios por inconformidad en el servicio, ante la negación de coberturas por parte del PSS.

CONSIDERANDO 43: Que en apoyo a la correcta calificación de los eventos que produjeron el acercamiento de los señores: Rosa Albania Díaz Diloné, Elpidio Marte Lantigua y Vicente Espinal Bobonagua a esta Superintendencia, es útil precisar que según los documentos que constan en el expediente administrativo, figuran las reclamaciones interpuesta por cada uno de los afiliados a través de las cuales solicitan la investigación de su afiliación en **ARS GMA**, toda vez que afirman no haber firmado contrato alguno y no haber otorgado su consentimiento para la misma.

CONSIDERANDO 44: Que la información anteriormente expresada, extraída de los documentos generados por esta Superintendencia, a través de la Dirección de Atención al Usuario, al momento en que los reclamantes se acercaron a realizar la denuncia de lugar, entra en contradicción con las alegaciones realizadas por la **ARS GMA**. De hecho, la prueba vinculante que consta en el expediente da cuenta de que ciertamente la reclamación que inicialmente realizaron los señores: Rosa Albania Díaz Diloné, Elpidio Marte Lantigua y Vicente Espinal Bobonagua fue por



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

afiliación irregular, y no por negación de cobertura, lo que explica la solicitud de remisión de los formularios originales suscritos por los afiliados.

Ponderación del argumento sobre la falta de tipicidad, que refiere que los hechos descritos en el acta de infracción, no están tipificados en la Ley No. 87-01.

CONSIDERANDO 45: Que en los escritos de defensa depositados por la **ARS GMA**, se alega como argumento orientado a lograr la desestimación del proceso administrativo sancionador en curso, que los hechos descritos en el acta inicial de infracción, derivan de la inventiva de este órgano regulador y de un ejercicio interpretativo que desborda todo parámetro de juridicidad. Se alega que la tipificación de la figura de afiliación irregular no existe ni en la ley y tampoco en el Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.

CONSIDERANDO 46: Que, el artículo 6 numeral 18 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar y al Seguro de Riesgos Laborales, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), mediante la Resolución No. 169-04, de fecha 25 de octubre de 2007, es muy claro cuando establece como infracción GRAVE lo siguiente: *"La ARS y la ARL que ejerzan colaboración de gestión con intención dolosa, de lucro y distribución de beneficios económicos, para ocultar acciones perversas"*. Es decir, que el fraude cometido por una ARS en la gestión del proceso de afiliación, con intención dolosa, en connivencia o no con los promotores de seguros de salud, con el objeto de obtener beneficios económicos, es un hecho que se encuentra tipificado como una infracción en el artículo 6 numeral 18 del indicado Reglamento.

CONSIDERANDO 47: Que, sobre el particular, los precedentes vinculantes más emblemáticos emanados del Consejo Nacional de la Seguridad Social, a través de su Resolución CNSS Nos. 476-03 y 473-04, ambas de fecha 8 de agosto de 2019, mediante las cuales se confirman las resoluciones sancionadoras Nos. DJ-GIS No. 0001-2019 y 0002-2019, de fecha 10 y 11 de enero de 2019, respectivamente, refieren que al interponerse las reclamaciones por parte de los afiliados por haber sido registrados de manera irregular en una ARS y al no ser proporcionados por parte de la ARS los formularios de afiliación debidamente completados por los reclamantes a la cual figuran afiliados mediante un proceso de afiliación voluntaria y que fueron debidamente solicitados por el órgano regulador, el Consejo considera que con esto se demuestra que se trataron de afiliaciones irregulares.

CONSIDERANDO 48: Que, en ese mismo tenor, el Consejo Nacional de la Seguridad Social, como máxima autoridad del Sistema Dominicano de Seguridad



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Social (SDSS), consideró respecto a las reclamaciones en las que la ARS proporcionó el formulario de manera extemporánea, que en vista de que *"dichos afiliados depositaron sus reclamaciones ante la SISALRIL por haber sido afiliados sin su consentimiento a la citada ARS, evidenciándose que sus firmas y el estampado de sus huellas en el referido formulario, fueron objeto de una afiliación realizada de manera irregular"*, más aun en los casos que ahora nos ocupan, donde los formularios presentan inconsistencias en las fechas, complexión y falta de numeración, además de que fueron aportados en copia, lo que impide realizar los estudios caligráficos correspondientes, por tanto, carecen de valor probatorio.

CONSIDERANDO 49: Que esta Superintendencia, ha resuelto diez (10) procesos administrativos sancionadores con la imposición de multas por afiliaciones irregulares, dentro de las que se encuentra la Resolución DJ-GIS No. 0002-2015, emitida en fecha 26 de octubre de 2015, mediante la cual se procede a sancionar a **ARS GMA** por la afiliación de 279 personas sin su consentimiento a esa ARS, debido a las reclamaciones de los afiliados y la no remisión a la SISALRIL de los formularios suscritos por los afiliados, manifestando su consentimiento de afiliarse a dicha ARS, lo cual destruye la alegada ausencia de tipicidad.

CONSIDERANDO 50: Que sobre este particular, es importante dejar constancia que el principio de tipicidad refiere que sólo constituyen ilícitos administrativos aquellos hechos que de manera previa hayan sido tipificados como tales en una norma con rango de Ley, incluyendo aquellas que hayan sido especificadas o graduadas vía reglamentaria con la finalidad de una más correcta y adecuada identificación de las conducta, objeto de las infracciones o de una más precisa determinación de las sanciones a que haya lugar.

CONSIDERANDO 51: Que, la normativa que habilita el procedimiento sancionador en curso es la Ley No. 87-01, específicamente en el literal g) del artículo 176 que establece como función de la SISALRIL el imponer multas y sanciones a las ARS mediante resoluciones fundamentadas cuando no cumplan con las disposiciones de referida ley y sus normas complementarias; mientras que, el artículo 180 dispone que *"será considerada como una infracción, cualquier incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones establecidas en la presente ley y sus normas complementarias, así como las conductas sancionables consignadas en los mismos"*. Para este caso, la infracción cometida por **ARS GMA** se encuentra consignada en el artículo 6 numeral 18 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar y al Seguro de Riesgos Laborales, tipificando como una infracción grave *"La ARS y la ARL que ejerzan colaboración de gestión con intención dolosa, de lucro y distribución de beneficios económicos, para ocultar acciones perversas"*.



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 52: Que relación al principio de tipicidad, la doctrina refiere: Que, ciertamente el mandato de tipificación legal es un imperativo de la Constitución dirigido al Legislador. Que quede claro, sin embargo, que esta sistematización de posibilidades de incumplimiento ni es exhaustiva ni, sobre todo, debe ocultar el hecho de que el incumplimiento más grave es el deterioro general que experimenta actualmente la figura tanto en el campo del Derecho Administrativo Sancionador como incluso en el del Derecho Penal. (Alejandro Nieto. Derecho Administrativo Sancionador. 5ta. Edición. Técno. Pág. 273).

CONSIDERANDO 53: Que, en ese mismo tenor, sigue la doctrina refiriendo que: Lo expuesto sobre el principio de legalidad y reserva de Ley no significa que única y exclusivamente sean las normas con rango de ley las únicas aplicables a la potestad sancionadora de la Administración. La reserva de Ley es, por tanto, relativa y no absoluta, de forma semejante a lo que sucede en otros ámbitos, como los tributos (en los que también existe una reserva de Ley y, al tiempo, un desarrollo reglamentario). (Francisco García Gómez de Mercado. Sanciones Administrativas. Garantías, derechos, recursos del presunto responsable. 4ta Edición. Comares. Pág. 24).

CONSIDERANDO 54: Que, ante semejante línea de pensamiento, resulta pertinente enfatizar también que el criterio de la jurisprudencia constitucional que se estudia de forma comparada, la cual refiere que: Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones, que en el momento de producirse no constituya delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento. La doctrina del TC ha interpretado la locución "legislación vigente" en el sentido de contener una auténtica reserva de ley en materia sancionadora, siendo esta la vertiente formal de derecho a la legalidad sancionadora. El fundamento de la reserva legal en los ámbitos del Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador, en cuanto a manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, se halla en la garantía de la libertad de la persona, de tal manera que sólo los representantes de los ciudadanos pueden intervenir en estos ámbitos que limitan su libertad. Ahora bien, en el Derecho administrativo sancionador, la doctrina del TC admite que el principio de legalidad en su vertiente formal tenga un carácter relativo o limitado, y ello se justifica por el TC, en atención a la distribución constitucional de las potestades públicas, el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias y por razones de prudencia o de oportunidad. Por tales razones, el TC sostiene que la ley no ostenta el monopolio en la producción del Derecho Administrativo sancionador, sino que con naturalidad y dentro de ciertos límites puede remitirse al reglamento como instrumento normativo de colaboración en la labor de tipificación de las infracciones y sanciones. (Francisco Díaz Fraile. Derecho Administrativo



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Sancionador. Análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Atelier. Pág. 304).

CONSIDERANDO 55: Que la doctrina más avanzada continúa afirmando que: Nuestra "reserva de ley" no es un absoluto, ni en lo formal ni en lo material. En cuanto a lo primero, porque, como se ha visto, no consiste en sustraer ciertas materias a la potestad reglamentaria, privando a este producto normativo de la posibilidad de normarlas. En cuanto a lo segundo, porque, no siendo la Ley la única norma con capacidad innovadora en materia sancionadora, algunos de sus contenidos sustantivos pueden ser asumidos por el Reglamento, sin riesgo a contravenirla. (María Jesús Gallardo Castillo. Los Principios de la Potestad Sancionadora Teoría y Práctica. Iustel. Pág. 55).

CONSIDERANDO 56: Que, todo este desarrollo doctrinal nos lleva a reflexionar sobre el contenido sancionador de la Ley No. 87-01, las potestades legales conferidas a esta Superintendencia y el ámbito y alcance del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), mediante la Resolución No. 169-04, de fecha 25 de octubre de 2007. En ese sentido, luego de un minucioso análisis de las corrientes de mayor vanguardia del Derecho Administrativo Sancionador, hemos construido el criterio que en la especie, la definición sobre infracciones contenidas en el Reglamento, tiene un espíritu de colaboración que está avalado por el propio artículo 183 de la Ley No. 87-01. Esto nos lleva a concluir que, en términos materiales, asumiendo el principio de reserva de ley como relativo, la delegación reglamentaria es válida, se ha consolidado en el tiempo y, además, necesaria en tanto a herramienta normativa que sirve para actualizar el marco de conductas típicas, sin necesidad de agotar el extenuante proceso legislativo que exige una modificación a la Ley.

CONSIDERANDO 57: Luego de abordar las limitaciones y contornos específicos del principio de reserva de ley, y una vez se ha asumido que la delegación reglamentaria es válida, es fundamental entonces pasar a analizar si la tipificación que hace el reglamento es suficiente, de tal manera que podamos abordar todas las aristas de la crítica que hace **ARS GMA** en sus escritos depositados ante este regulador.

CONSIDERANDO 58: La tipicidad se refiere a: la exigencia de que el tipo de lo ilícito contenga una descripción más clara y precisa, una delimitación concreta, una predeterminación lo más exacta posible, de manera tal que resulten razonablemente predecibles para el ciudadano, las consecuencias jurídicas y aflictivas de su conducta. Dicho en forma negativa: los hechos, la acción u omisión que no estén descritos no sólo como ilícitos, sino como infracciones



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

administrativas no puede ser objeto de sanción (María Jesús Gallardo Castillo. Los Principios de la potestad sancionadora teoría y práctica. Iustel. Pág. 92).

CONSIDERANDO 59: Que, la función central de la tipicidad está orientada a garantizar la previsibilidad necesaria del sujeto pasivo, para que este pueda modular su comportamiento y sujetarlo a las expectativas de la Administración. En esencia, se trata de una exigencia de seguridad jurídica y se concreta, ya que no en la certeza absoluta, en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas de la conducta. A la vista de la norma, debe saber el ciudadano que su conducta constituye una infracción y, además, conocer cuál es la respuesta punitiva que tal infracción depara el ordenamiento. Dicho de otras palabras: La tipificación es suficiente cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra. (Alejandro Nieto. Derecho Administrativo Sancionador. Tecnos. Pág. 268).

CONSIDERANDO 60: Que, en un ejercicio de subsunción, se ha procedido a analizar si la conducta observada en la práctica, se ciñe a la tipificación establecida en la norma. En ese sentido, esta Superintendencia es del criterio que en la especie se conjugan con claridad los elementos que tipifican la aplicación del artículo 6, numeral 18 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar y al Seguro de Riesgos Laborales, lo que nos lleva a colegir que en la especie no existe una insuficiencia en la tipificación que sea capaz de impedir que el sujeto pasivo conozca con todo nivel de detalle cuándo estaría incurriendo en una desviación en su comportamiento, por lo que no podría prosperar el argumento de que hay un vacío en la legislación dominicana que impida catalogar y sancionar las conductas observadas.

CONSIDERANDO 61: Que, de manera específica, y luego de ponderar los documentos que reposan en el expediente administrativo, se podría confirmar que: a) La **ARS GMA**, con el apoyo y colaboración de los Promotores de Seguro de Salud, lograron la afiliación de individuos, sin que estos hayan dado su consentimiento, transgrediendo el principio fundamental de libre elección, y; b) La intención dolosa esta Superintendencia la advierte, desde el momento mismo en que la **ARS GMA** cargó en el SUIR a los afiliados, sin contar con los formularios de afiliación debidamente completados. Este hecho denota no sólo un comportamiento del todo reprochable con profundo matiz penal que, sumado a la negativa de entrega oportuna de los formularios requeridos, nos lleva a pensar que, en puridad, se trató de una trama deliberada orientada a aumentar su población afiliada, en detrimento de los afiliados y, muy especialmente, del Sistema Dominicano de Seguridad Social, con evidente intención de lucrarse de los aportes que hicieron tales individuos.



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 62: Que, a raíz del criterio anterior, no es ocioso referir que este regulador entiende que concurren los criterios para asimilar el comportamiento de la ARS como doloso, atendiendo a la definición más recurrente en el Derecho administrativo. Y es que la doctrina más tradicional ha indicado que el dolo se integra por dos elementos diferenciados. Por una parte, el elemento intelectual: el conocimiento de los hechos. Por otra, el elemento volitivo o emocional: la voluntad de realizarlos, el querer realizarlos. Ambos elementos deben concurrir simultáneamente. Es el elemento volitivo el que diferencia el dolo y la imprudencia, toda vez que cabe que el conocimiento esté presente también en la imprudencia consciente o con representación. (Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Administrativo. 3ra. Edición. Thomson Reuters Aranzadi. Pág. 398).

CONSIDERANDO 63: Sigue refiriéndose en la doctrina, que el dolo se integra de dos elementos: uno intelectual y otro volitivo. El primero implica que el autor tiene conocimiento de los hechos constituidos del tipo de infracción, así como de su significación antijurídica. En cuanto al segundo elemento, el volitivo, el querer el hecho ilícito, es importante distinguir sus grados; y así se habla de un dolo directo en el que se persigue inmediatamente el ilícito (dolo directo) y de un dolo eventual, en el que se asumen las consecuencias probables de su actuación. (Alejandro Nieto. Derecho Administrativo Sancionador. 5ta Edición. Tecnos. Pág. 339).

CONSIDERANDO 64: Que, sobre este particular, se ha observado que la **ARS GMA** tenía conocimiento pleno de los hechos, de ahí que no suministró oportunamente los formularios, e igualmente procedió a completar algunos luego de la fecha en la que se registraron los afiliados al SUIR. En relación al elemento volitivo, llama la atención que, pese a la información sobre la situación de la afiliación, no se apreciaron medidas correctivas, lo que permite inferir un elemento voluntario de mantener en la situación de irregularidad a los afiliados reclamantes, al igual que como ocurre cuando se ponderan la secuencia de eventos descritos precedentemente en esta misma resolución.

Ponderación del argumento que refiere que, al tratarse de un solo proceso sancionador administrativo, resulta irregular computar la afiliación de forma individual, lo que a juicio de la ARS GMA rompe con la actuación histórica del regulador.

CONSIDERANDO 65: Que la **ARS GMA** refiere en sus escritos, que el proceder de la SISALRIL es del todo contrario a su comportamiento histórico, en lo que tiene que ver con la acumulación de múltiples casos en un único procedimiento sancionador. Se infiere de las críticas que hace la ARS a esta Superintendencia,



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

que no es correcto pretender derivar sanciones individuales, es decir, hasta 200 salarios mínimos por cada afiliado de forma irregular, si en definitiva se trata de un caso único.

CONSIDERANDO 66: Que, sobre este aspecto, debemos citar lo que refiere el artículo 180 de la Ley 87-01, dispone que... "*Cada infracción será manejada de manera independiente aun cuando tenga un origen común...*". Del texto legal previamente citado, no queda dudas de que la legislación abre la posibilidad de que, aun se tratase del mismo origen en la infracción, en este caso lo tipificado en el artículo 6, numeral 18 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar y al Seguro de Riesgos Laborales, existe la posibilidad de tratar de las infracciones de forma independiente y autónoma.

CONSIDERANDO 67: Que, a juicio de este regulador, esa potestad legal que faculta a manejar cada infracción de forma independiente, significa que esta Superintendencia está en la facultad de ponderar, caso a caso, la cuantificación de la multa que se habría de interponer, de excluir los casos específicos que ameriten ser excluidos, de ponderar separadamente la realidad inherente a cada supuesto.

CONSIDERANDO 68: Que en adición al contenido específico de la Ley No. 87-01, en su artículo 180, del cual se deriva la posibilidad de manejar cada infracción de forma separada, nos parece útil traer a colación el principio de economía y celeridad, pues a nuestro modo de ver resultaría frustratorio generar tantos procedimientos sancionadores como individuos haya, pues esto traería consigo una sobrecarga operacional que laceraría en todos los órdenes la eficiencia en la gestión del proceso sancionador administrativo. Bajo la tesis que desarrolla **ARS GMA**, esta Superintendencia habría tenido que iniciar un proceso sancionador por cada individuo, y con esto, abrir un expediente administrativo por separado y recibir, en vez de dos escritos de defensa, dos escritos por expediente, lo cual impactaría negativamente en todo lo que concierne a la obligación de la Administración de reducir cargas meramente burocráticas y en los plazos reglamentarios para la culminación del proceso.

CONSIDERANDO 69: Que en lo que concierne a la argumentación desarrollada por **ARS GMA**, atinente al alegado cambio de criterio en la aplicación de la sanción, pues a su decir, en el pasado se había generado una única sanción, no obstante la multiplicidad de casos que se resumiera en el proceso sancionador.

CONSIDERANDO 70: Esta Superintendencia es del criterio que el principio de seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativa, remite a la Administración a actuar en apego estricto de la ley vigente, sin que en ningún caso pueda variar arbitrariamente la norma o los criterios administrativos. Como se ha visto, la



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

posibilidad de gestionar cada caso de forma independiente, deriva de una aplicación estricta de la Ley No. 87-01, por lo que no podría imputarse a este regulador una falta que transgreda el derecho positivo. A nuestro modo de ver, tampoco podría entenderse como una variación lesiva a criterios administrativos previos, pues este órgano, en apego al principio de racionalidad y relevancia, puede modular el alcance de sus actuaciones, siempre que se encuentren enmarcados en la norma.

CONSIDERANDO 71: Que, atendiendo a los preceptos previamente narrados, esta Superintendencia es del criterio que uno de los efectos naturales del proceso sancionador, es generar en el impenetrado los incentivos adecuados para disuadirlo y lograr proscribir la conducta susceptible de sanción generando los mecanismos para que la infracción sea más onerosa que el cumplimiento o sujeción al deber ser. Que, frente a tales premisas, nada impide el tratamiento de cada infracción de forma independiente.

CONSIDERANDO 72: Que, el principio de proporcionalidad establecido en la Ley No. 107-13, establece que: Las decisiones de la Administración, cuando resulten restrictivas de derechos o supongan un efecto negativo para las personas, habrán de observar el principio de proporcionalidad, de acuerdo con el cual los límites o restricciones habrán de ser aptos, coherentes y útiles para alcanzar el fin de interés general que se persiga en cada caso; deberán ser necesarios, por no hallarse un medio alternativo menos restrictivo y con igual grado de eficacia en la consecución de la finalidad pública que pretenda obtenerse; y, finalmente, habrán de ser proporcionados en sentido estricto, por generar mayores beneficios para el interés general y los intereses y derechos de los ciudadanos, que perjuicios sobre el derecho o libertad afectados por la medida restrictiva.

CONSIDERANDO 73: Que, del mismo lado, el propio texto de la Ley No. 107-13 consagra el principio de coherencia, en virtud del cual: Las actuaciones administrativas serán congruentes con la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten por escrito sean pertinentes en algún caso para apartarse de ellos.

CONSIDERANDO 74: Que ciertamente la Superintendencia ha estado aplicando una sanción única por proceso, bajo un criterio de interpretación atenuada del artículo 180 de la Ley No. 87-01. Sin embargo, este órgano se encuentra habilitado para variar el criterio y gestionar los procesos sancionadores en sujeción estricta a la ley pues, a fin de cuentas, la realidad revela que el mecanismo sancionador que se ha estado empleando hasta este momento, no ha cumplido a cabalidad el rol de disuasión y rectificación de la conducta típica.



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 75: Que, no obstante los hallazgos y las potestades de gestión del proceso con que cuenta el órgano de instrucción, esta Superintendencia considera prudente, en esta ocasión, y sin que implique una consolidación de prácticas pasadas, mantener una sanción única para la integralidad del proceso, tal y como se hará constar en el dispositivo. Que en ese mismo orden, vale remarcar y enfatizar, de tal manera que no quede ningún espacio a dudas o interpretación, y que de no generarse una mitigación de las conductas sometidas al proceso sancionador, se habrá de migrar indefectiblemente a la aplicación separada de la sanción y tendrá la ARS que asumir las consecuencias financieras de su falta.

Ponderación sobre la alegación de irregularidad en la calificación de reincidencia.

CONSIDERANDO 76: Que otra de las líneas de defensa que ha desarrollado **ARS GMA**, tiene que ver con la alegada caracterización irregular sobre el concepto reincidencia que ha hecho la SISALRIL, pues según el entender de la ARS no se puede aplicar de forma individual, pues debe aplicarse por hechos y no por cada afiliación.

CONSIDERANDO 77: Que, a propósito del aspecto de la reincidencia, es importante destacar la Resolución DJ-GIS No. 0002-2015, emitida en fecha 26 de octubre de 2015, mediante la cual se procede a sancionar a **ARS GMA** por la afiliación de 279 personas, sin sus consentimientos, a esa ARS, debido a las reclamaciones de los afiliados y la no remisión a la SISALRIL de los formularios suscritos por los afiliados, manifestando su consentimiento de afiliarse a dicha ARS, con una multa ascendente a la suma de RD\$1,729,000.00.

CONSIDERANDO 78: Que, de su lado, el párrafo II del artículo 38, de la Ley No. 107-13, establece que, dentro de los criterios para la ponderación de la reincidencia, se requiere que la comisión de la infracción previa no haya acontecido en un período mayor a un año, a contar desde la fecha en que intervino la resolución firme. Igualmente refiere el mismo texto, que se exige que la infracción sea de la misma naturaleza.

CONSIDERANDO 79: Que, conforme al precepto previamente indicado, esta Superintendencia no ha de considerar la Resolución DJ-GIS No. 0002-2015, emitida en fecha 26 de octubre de 2015, para el caso que nos ocupa como un elemento suficiente para caracterizar la reincidencia de manera especial, considerando el lapso que ha transcurrido desde ese momento hasta la fecha, por lo que procede desestimar el agravamiento del 50% del monto de la penalidad por esta causa, tal y como se hará constar en el dispositivo.



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Ponderación sobre la alegación de violación al principio de presunción de inocencia.

CONSIDERANDO 80: Que, como parte de sus medios de defensa, la **ARS GMA** indica que esta Superintendencia, al momento de levantar el acta inicial de infracción, ha vulnerado la presunción de inocencia, pues le ha imputado como cierta, la comisión de los eventos que desencadenan en el presente proceso sancionador administrativo.

CONSIDERANDO 81: Que, en respuesta a dichos planteamientos, vale afirmar que la forma como está concebido el procedimiento administrativo sancionador, es la siguiente: **1)** Iniciación de la actividad de investigación, que consiste en el conjunto de actividades de investigación, destinadas a comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales; **2)** Notificación del acta de infracción, por medio a la cual se da inicio al procedimiento sancionador, como consecuencia del resultado de la investigación, a través de la cual se le notifica al presunto infractor los plazos con los que cuenta para aportar los elementos que hagan valer su defensa; **3)** Imposición de la sanción, la cual procede si hay mérito para ello y en caso contrario, se procede con el archivo del expediente.

CONSIDERANDO 82: Que, dentro de los requisitos de elaboración del acta inicial de infracción, según las previsiones establecidas en el artículo 17 del Reglamento Sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, se puede advertir: el Nombre completo o razón social del infractor, su domicilio, actividad a la que se dedica, Registro Nacional de Contribuyente (RNC) o cédula de identidad y electoral; la descripción de los hechos comprobados por quien realizó la investigación, destacando los relevantes, a fin de determinar la gravedad de la infracción, describiendo con precisión los medios utilizados; la infracción o infracciones presuntamente cometidas, con expresión del precepto vulnerado y su calificación; número de trabajadores de la empresa y número de trabajadores afectados por la infracción, cuando tal requisito sirva para graduar la sanción o, en su caso, calificar la infracción; nombre de quien instruye el expediente al que debe dirigirse el escrito de alegaciones y plazo para su interposición; indicación del funcionario que levanta el Acta de Infracción y firma del mismo; fecha en que se levantó dicha Acta de Infracción.

CONSIDERANDO 83: Que en esas atenciones, al momento de la elaboración del acta inicial de infracción, notificada en fecha 26 de mayo de 2021, se hizo constar: **1)** La razón social de **ARS GMA**, su domicilio, actividad a la que se dedica y Registro Nacional de Contribuyente (RNC); **2)** La irregularidad en la afiliación de personas a esa ARS, lo que quedó comprobado a través de las reclamaciones de



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

afiliados ante esta Superintendencia y la no remisión de los formularios solicitados a **ARS GMA**; **3)** Constituyendo, tales actuaciones, una violación a lo establecido en los artículos 3, 120 y 150 literal i) de la Ley No. 87-01, de fecha 9 de mayo de 2001; los artículos 2 Numeral 1) y 10 Numeral 4 del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; los artículos 8, 15 Párrafo I y 16 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; los artículos 30 y 34 del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social; y el artículo 6 Numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, siendo calificadas dichas infracciones como **GRAVE**, sancionadas con una multa de doscientos (200) salarios mínimos nacional, cada una; **4)** Actuaciones cometidas en perjuicio de quince (15) personas afiliadas a **ARS GMA** sin sus consentimientos; **5)** La identificación de la Licda. Carolina Cáceres Reyes, quien, en calidad de Gerente de Investigaciones y Sanciones, es la persona que instruye el expediente y a quien debe dirigirse el escrito de alegaciones y plazo para su interposición, y levanta el Acta de Infracción, por lo que procedió a la firma del mismo; **6)** Documento fechado el 26 de mayo de 2021, fecha en que se levantó dicha Acta de Infracción, en apego estricto al artículo 17 del Reglamento Sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.

CONSIDERANDO 84: Que el principio de presunción de inocencia, en materia administrativa, presupone que: El sujeto contra el que se dirige el procedimiento sancionador tiene, desde luego, el derecho a la presunción de inocencia y a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. (Francisco García Gómez de Mercado. Sanciones Administrativas. Garantías, derechos, recursos del presunto responsable. 4ta Edición. Comares. Pág. 74).

CONSIDERANDO 85: Que conforme a lo establecido por el artículo 18 del referido Reglamento Sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, se establece que el acta de infracción "...estará dotada de presunción de certeza respecto de los hechos reflejados en la misma que hayan sido constatados por la persona que realizó la investigación, salvo prueba en contrario".

CONSIDERANDO 86: Que el principio de presunción de inocencia, desde su dimensión material, implica que la Administración se comporte frente al Administrado, de forma tal que no sólo que se le garanticen sus derechos vinculados al debido proceso administrativo, el principio de contradicción y otros, sino también que en sus interacciones no se generen conjeturas o suposiciones respecto a su vinculación a los hechos que han generado el trámite sancionador.



República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 87: Que, en esa línea de reflexión, esta Superintendencia afirma que todos los hitos, procedimientos, pasos, documentos y análisis que se han generado a raíz del procedimiento en curso, se han hecho partiendo de la premisa del principio de buena fe y entendiendo siempre que la **ARS GMA** se mantiene inocente y no responsable de los hechos identificados en el acta inicial, hasta tanto intervenga una resolución firme sobre el asunto. En esa lógica, es importante hacer notar, que la conformación del acta inicial de infracción se ha hecho en sujeción a la norma imperativa y de la que este regulador no tiene posibilidad de escapar, pues ello abriría una serie de situaciones que podrían dar al traste con el proceso en curso.

Consideraciones Finales.

CONSIDERANDO 88: Que esta Superintendencia ha podido comprobar, a través de las investigaciones realizadas, así como del análisis de los documentos que reposan en el expediente, muy especialmente, las reclamaciones suscritas por los afiliados en las que manifiestan haber sido afiliados por **ARS GMA** sin sus consentimientos, y las copias de los seis (6) formularios que fueron remitidos, la existencia de elementos de pruebas suficientes que conforman la responsabilidad de la **ARS GMA** de las acciones irregulares llevadas a cabo para promover nuevas afiliaciones, mediante la utilización de técnicas fraudulentas y dolosas, consistentes en cargar en el SUIR a los ciudadanos como sus afiliados, sin contar con los formularios de afiliación al momento de realizar la carga; por consiguiente, esta Superintendencia es del criterio que procede sancionar a dicha ARS por dicho motivo.

CONSIDERANDO 89: Que, en consecuencia, es evidente que, en el presente caso, **ARS GMA**, al haber gestionado de manera dolosa la afiliación irregular de los citados afiliados, sin sus consentimientos, con el objeto de obtener beneficios económicos, ha incurrido en la violación del artículo 6 numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, por lo cual procede sancionar dicha ARS, con una multa ascendente a la suma de doscientos (200) Salarios Mínimos Nacional.

CONSIDERANDO 90: Que, de conformidad con lo establecido en el párrafo I del artículo 6 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, el Salario Mínimo Nacional (SMN) que debe tomarse en cuenta para la aplicación de las sanciones es el que se encuentre vigente al momento de la ocurrencia de los hechos, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 91: Que, de conformidad con el mandato de la Resolución No. 371-04, de fecha 3 de septiembre de 2015, dictada por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), con efectividad a partir de las notificaciones de pagos del mes de agosto de 2019, la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) fijó el salario mínimo nacional en la suma de **RD\$13,482.00**, que era el que se encontraba vigente al momento de ocurrir los hechos cometidos por **ARS GMA**.

CONSIDERANDO 92: Que **ARS GMA**, al haber gestionado de manera irregular las afiliaciones de los quince (15) afiliados referidos en el cuerpo de la presente resolución, ha incurrido en la violación del principio de la libre elección, previsto en los artículos 3, 4 y 120 de la Ley No. 87-01, de fecha 9 de mayo del año 2001, así como en violación a los artículos 148, literal e), 176, literales e) y f), 180 y 181, literal f) de la indicada Ley; el artículo 2 numeral 1 y artículo 10 numeral 4 del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; los artículos 8, 15 párrafo I, 16 párrafo I del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; los artículos 30 y 34 del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social y el artículo 6 numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, por lo cual procede sancionar dicha ARS con una multa equivalente a doscientos (200) Salarios Mínimos Nacionales.

CONSIDERANDO 93: Que, en lo que concierne a la aplicación de la sanción, es fundamental citar el contenido del artículo 38 de la Ley No. 107-13 el cual establece que: *"Las sanciones administrativas no podrán implicar en ningún caso la privación de libertad. Párrafo I. Las sanciones pecuniarias aplicables a la comisión de las infracciones tipificadas no podrán ser más beneficiosas para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas. Párrafo II. En la imposición de las sanciones a que haya lugar se deberá guardar la debida adecuación entre el hecho constitutivo de la infracción y la sanción efectivamente aplicada que, en todo caso, deberá determinarse, en cuanto a su graduación, atendiendo a la existencia de intencionalidad o reiteración, a la naturaleza de los perjuicios causados, y a la reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme. Párrafo III. En los casos en que sea posible elegir entre varias sanciones, se elegirá la menos gravosa para el presunto infractor"*.

CONSIDERANDO 94: Que, en lo que tiene que ver con la graduación de la sanción a interponer, atendiendo al principio de proporcionalidad, razonabilidad y prudencia en la actuación administrativa, es necesario hacer notar que el contenido del artículo 6 numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, establece como

(Firma manuscrita)
7





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

sanción única para el tipo de infracción en el que ha incurrido la **ARS GMA**, la cuantía de 200 salarios mínimos nacional, lo que impide a este regulador considerar una sanción menor.

POR TALES MOTIVOS, y vistos los artículos 3, 4, 32, 148, 175, 176 literales b), e) y g), 178 literal b), 180, 181 literal f), 182 y 183 de la Ley No. 87-01, de fecha 9 de mayo de 2001; los artículos 2 inciso 1, 10 numeral 7 literal d), 14 párrafo 3 y 16 del Reglamento de Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), mediante la Resolución No. 47-04, de fecha 3 de octubre del año 2002; los artículos 6 numeral 18), párrafo 1, y 19 Párrafo 1 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social, mediante la Resolución No. 169-04, en su Sesión Ordinaria de fecha 25 de octubre del año 2007; y la Resolución No. 371-04, de fecha 3 de septiembre de 2015, emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), de esta Superintendencia:

RESUELVE:

PRIMERO: SANCIONAR, como al efecto sanciona, a la **ARS GMA**, con una multa ascendente a la suma de **RD\$2,696,400.00 (DOS MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CUATROSCIENTOS PESOS DOMINICANOS CON 00/100)**, equivalente a doscientos (200) salarios mínimos nacional, por haber gestionado, de manera dolosa, las afiliaciones irregulares de los quince (15) afiliados referidos en el cuerpo de la presente resolución, en violación al principio de la libre elección, previsto en los artículos 3, 4 y 120 de la Ley No. 87-01, de fecha 9 de mayo del año 2001, así como en violación a los artículos 148, literal e), 176, literales e) y f), 180 y 181, literal f) de la indicada Ley; el artículo 2 numeral 1 y artículo 10 numeral 4 del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; los artículos 8, 15 párrafo I, y 16 párrafo I del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; los artículos 30 y 34 del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y el artículo 6 numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.

SEGUNDO: OTORGA un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación de la presente resolución, para que la **ARS GMA** proceda a realizar el pago total de la multa antes indicada por ante la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

TERCERO: En caso de que dicha ARS no cumpla con el pago de la multa en el plazo otorgado, se instruye a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) proceder a implementar los procedimientos necesarios para el cobro de las sumas adeudadas, conforme a lo establecido por el artículo 28, Literal d) de la Ley 87-01 y el artículo 22 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.

CUARTO: El monto correspondiente a la multa recaudada deberá ser abonado a la Cuenta de Subsidios, conforme a lo establecido por el artículo 182 de la Ley 87-01 y la Resolución No.00045-2004, de fecha 17 de febrero del año 2004, dictada por esta Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales.

QUINTO: ORDENA remitir la presente resolución a la **ARS GMA**, a la Tesorería de la Seguridad Social, para los fines legales correspondientes.

Dada en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021).


Dr. Jesús Feris Iglesias
Superintendente

