



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

RESOLUCIÓN DJ-GIS No. 0006-2022
SOBRE EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR CONTRA LA
ARS MONUMENTAL

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"*.

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





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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 el artículo 16 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo establece que 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 No. 87-01.

RESULTA: Que el párrafo I del artículo 16 del antes indicado Reglamento establece como requisito para el diligenciamiento de 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.

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 7 de enero de 2020, la señora **Mirian Adalgisa Sánchez de León**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000572, de fecha 18 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** 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 Sánchez, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 20 de julio de 2020, la señora **Ysabel Rosario Alberto**, se presentó ante la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) a interponer una reclamación por haber sido afiliada de manera irregular a **ARS**





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

MONUMENTAL, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2020003085, de fecha 14 de septiembre de 2020, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** 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 Rosario, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 13 de agosto de 2020, la señora **Reinilda Altigracia Francisco Fernández**, se presentó ante la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) a interponer una reclamación por haber sido afiliada de manera irregular a **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2020003655, de fecha 26 de octubre de 2020, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** 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 Francisco, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 13 de agosto de 2020, la señora **Gloria Mercedes Vargas Vargas**, se presentó ante la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) a interponer una reclamación por haber sido afiliada de manera irregular a **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2020002876, de fecha 26 de agosto de 2020, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** 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 Vargas, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 17 de agosto de 2020, la señora **Anatalia Madrigal Cross**, se presentó ante la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) a interponer una reclamación por haber sido afiliada de manera irregular a **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2020003086, de fecha 14 de septiembre de 2020, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** 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 Madrigal, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 21 de agosto de 2020, la señora **Yosenni Margarita Mordán García**, se presentó ante la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) a interponer una reclamación por haber sido afiliada de manera irregular a **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2020003087, de fecha 14 de septiembre de 2020, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

correspondiente a la señora Mordán, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 11 de enero de 2021, el señor **Yovanny Almonte López**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000352, de fecha 29 de enero de 2021, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Almonte, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 15 de enero de 2021, el señor **Elvis Cuevas**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000976, de fecha 19 de marzo de 2021, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Cuevas, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 28 de enero de 2021, la señora **Wleínis Medina Vargas**, se presentó ante la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) a interponer una reclamación por haber sido afiliada de manera irregular a **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000977, de fecha 19 de marzo de 2021, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** 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 Medina, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 2 de febrero de 2021, el señor **Juan Francisco Pichardo Peña**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000494, de fecha 12 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Pichardo, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 10 de febrero de 2021, la señora **Camila Estefani Ramírez**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS**





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

MONUMENTAL, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000533, de fecha 16 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** 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 Ramírez, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 11 de febrero de 2021, el señor **Hamsen Miguel Batista Villa**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000634, de fecha 23 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Batista, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 20 de enero de 2021, el señor **Jesús Miguel Azcona**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliado de manera irregular en la **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000495, de fecha 12 de febrero de 2021, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de tres (3) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Azcona, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que en fecha 4 de febrero de 2021, la señora **Carina Segura Encarnación**, se presentó ante la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) a interponer una reclamación por haber sido afiliada de manera irregular a **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante oficio SISALRIL OFAU No. 2021001190, de fecha 31 de marzo de 2021, se solicitó a **ARS MONUMENTAL** 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 Segura, que sirvió para hacer efectiva su afiliación.

RESULTA: Que en fecha 6 de abril de 2021, **ARS MONUMENTAL** procedió a remitir el citado formulario, el cual al ser examinado por los técnicos de la SISALRIL y comparadas las firmas y huellas estampadas por el afiliado tanto en su cédula de identidad como en el *Formulario de Investigación Afiliación y Traspaso* debidamente completado por la señora Segura al momento de su reclamación, se determinó que la firma y la huella estampada en el formulario de afiliación remitido, no corresponden a las de la afiliada reclamante.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

RESULTA: Que en fecha 24 de febrero de 2021, la señora **Virginia Maria Pepin Peralta**, remitió una comunicación a esta Superintendencia, mediante la cual solicitó realizar una investigación, por haber sido afiliada de manera irregular en la **ARS MONUMENTAL**, sin su debido consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL OFAU No. 2021000768, de fecha 3 de marzo de 2021, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** 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 Pepin, que sirvió para hacer efectiva su afiliación, el cual no fue remitido por la ARS.

RESULTA: Que recibidas las solicitudes previas y transcurrido el plazo otorgado a **ARS MONUMENTAL** para la remisión del formulario original y el informe respecto a las reclamaciones, la Dirección de Atención al Usuario (DAU) procedió a apoderar a la Gerencia de Investigaciones y Sanciones, con la finalidad de determinar la viabilidad del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

RESULTA: Que la labor investigativa de este órgano, desde el punto de vista normativo, ha de consistir en la revisión y validación de los expedientes que le han sido apoderados, el estudio biométrico, la validación de las reclamaciones efectuadas, la revisión de los formularios, las entrevistas con los reclamantes, las revisiones correspondientes a través de los sistemas de información de la seguridad social, la revisión de la normativa aplicable y presuntamente infringida, la revisión de los precedentes de la ARS en cuestión sobre la presunta infracción, etc.

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 MONUMENTAL** el oficio SISALRIL DJ No. 2021002161 y el Acta de Infracción, ambos de fecha 26 de mayo de 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 junio, julio, septiembre, noviembre, diciembre de 2020 y enero de 2021, la afiliación de los señores: 1) ANATALIA MADRIGAL CROSS, CEDULA No. 223-0018474-8; 2) YOVANNY ALMONTE LOPEZ, CEDULA No. 402-2757011-2; 3) YSABEL ROSARIO ALBERTO INFANTE, CEDULA No. 048-0089052-9; 4) GLORIA MERCEDES VARGAS VARGAS, CEDULA No. 022-0024568-2; 5) YOSENNI MARGARITA MORDAN GARCIA, CEDULA No. 048-0111286-5; 6) REINILDA ALTAGRACIA FRANCISCO FERNANDEZ, CEDULA No. 402-2309697-1; 7) MIRIAN ADALGISA SANCHEZ DE LEON, CEDULA No. 084-0014634-9; 8) WLEINIS MEDINA VARGAS, CEDULA No. 001-1404165-0; 9) ELVIS CUEVAS, CEDULA NO. 018-0053547-6; 10) JUAN FRANCISCO PICHARDO PEÑA, CEDULA NO. 031-0305151-6; 11) CAMILA ESTEFANU RAMIREZ, CEDULA No. 402-4395125-4; 12) JESUS MIGUEL MERCADO AZCONA, CEDULA NO. 402-0978297-4; 13) VIRGINA MARIA PEPIN PERALTA, CEDULA No. 402-3641828-7; 14) HAMSEN MIGUEL BATISTA VILLA, CEDULA No. 064-0030951-1; y 15) CARINA SEGURA*

7





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

ENCARNACION, CEDULA No. 402-1115585-4; lo cual ha quedado evidenciado a través de las reclamaciones interpuestas por los afiliados ante esta Superintendencia a través de las cuales los afiliados denuncian no haber autorizado su afiliación a ARS MONUMENTAL y la no remisión a la SISALRIL por parte de esa ARS de los formularios de afiliación solicitados de los primeros catorce (14) casos y la verificación realizada por los técnicos de la SISALRIL, quienes han validado a través del formulario de afiliación remitido por ARS MONUMENTAL en el mes de abril de 2021, que la firma estampada en el formulario de afiliación no corresponde con la de la afiliada, en el último caso lo cual constituye una violación a lo establecido en los artículos 3, 4, 120, 150 literal l) y 181 literal c) 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 MONUMENTAL** 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, los cuales no fueron recibidos.

RESULTA: Que mediante el Oficio SISALRIL DJ No. 2021002818, de fecha 23 de junio de 2021, esta Superintendencia le comunicó a **ARS MONUMENTAL** 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, la **ARS MONUMENTAL**, en fecha 25 de junio de 2021, comunica que autorizan al Lic. Alberto José Melo para representar a la ARS ante la SISALRIL en los medios de defensa del presente procedimiento sancionador.

RESULTA: Que en fecha 25 de junio de 2021, el licenciado Alberto José Melo, abogado representante de **ARS MONUMENTAL**, se presentó en esta Superintendencia, a fin de retirar los documentos del expediente administrativo





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

sancionador instrumentado al efecto, los cuales fueron entregados, bajo inventario, debidamente recibido por el referido licenciado.

RESULTA: Que la **ARS MONUMENTAL**, en fecha 8 de julio de 2021, por medio de su abogado apoderado, depositó su escrito de defensa, a través del cual argumenta, principalmente, que: **a)** la Gerencia de Investigaciones y Sanciones no agotó, en fase administrativa interna y obligatoria, el debido proceso de la actividad de investigación previa, limitándose a recopilar los documentos tramitados por otros departamentos como si fueran el resultado de su propia investigación. Fase la cual es necesaria, lo cual se evidencia en que han localizado los formularios correspondientes a los señores Gloria Mercedes Vargas Vargas, Wleinis Medina Vargas, Reinilda Altagracia Francisco Fernández, Anatalla Madrigal Cross, Jesús Miguel Mercado Azcona y Josenni Margarita Mondar García; **b)** el procedimiento parte de la base de una condena previa, violando el derecho a la presunción de inocencia, agravado toda vez que no se permitió tomar conocimiento de las piezas que obran en el expediente, en violación al debido proceso y derecho de defensa. **c)** los hechos imputados corresponden a otro tipo de infracción administrativa distinta a la indicada por la SISALRIL; **d)** los hechos descritos en el acta de infracción, no están tipificados en la Ley No. 87-01, por lo que falta tipicidad; **e)** en el expediente administrativo sancionador no existen elementos de prueba que establezcan el dolo, el lucro, la distribución de beneficios económicos ni la ocultación de acciones perversas. El dolo no se presume, sino que debe probarse. **f)** Violación al derecho de legalidad, toda vez que en la República Dominicana la única institución facultada para emitir informes técnicos periciales y biométricos con efectos legales es el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).

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





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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, 42 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 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 trescientos (300) salarios mínimos nacional.

CONSIDERANDO 6: Que, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), aprobó mediante la 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,





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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 1 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 (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"***.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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, 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. Que adicionalmente, durante las tareas investigativas se realizaron revisiones y validaciones de los expedientes, revisión del estudio biométrico, entrevistas con los reclamantes, las revisiones correspondientes a través de los sistemas de información de la seguridad social, la revisión de la normativa aplicable y presuntamente infringida, la revisión de los precedentes de la ARS en cuestión sobre la presunta infracción, etc.





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 19: Que, **ARS MONUMENTAL** no remitió a la **SISALRIL** los formularios antes indicados, 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 MONUMENTAL** el oficio **SISALRIL DJ No. 2021002161** y el Acta de Infracción, ambos de fecha 26 mayo de 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 junio, julio, septiembre, noviembre, diciembre de 2020 y enero de 2021, la afiliación de los señores: 1) ANATALIA MADRIGAL CROSS, CEDULA No. 223-0018474-8; 2) YOVANNY ALMONTE LOPEZ, CEDULA No. 402-2757011-2; 3) YSABEL ROSARIO ALBERTO INFANTE, CEDULA No. 048-0089052-9; 4) GLORIA MERCEDES VARGAS VARGAS, CEDULA No. 022-0024568-2; 5) YOSENNI MARGARITA MORDAN GARCIA, CEDULA No. 048-0111286-5; 6) REINILDA ALTAGRACIA FRANCISCO FERNANDEZ, CEDULA No. 402-2309697-1; 7) MIRIAN ADALGISA SANCHEZ DE LEON, CEDULA No. 084-0014634-9; 8) WLEINIS MEDINA VARGAS, CEDULA No. 001-1404165-0; 9) ELVIS CUEVAS, CEDULA NO. 018-0053547-6; 10) JUAN FRANCISCO PICHARDO PEÑA, CEDULA NO 031-0305151-6; 11) CAMILA ESTEFANU RAMIREZ, CEDULA No. 402-4395125-4; 12) JESUS MIGUEL MERCADO AZCONA, CEDULA NO. 402-0978297-4; 13) VIRGINA MARIA PEPIN PERALTA, CEDULA No. 402-3641828-7; 14) HAMSEN MIGUEL BATISTA VILLA, CEDULA No. 064-0030951-1; y 15) CARINA SEGURA ENCARNACION, CEDULA No. 402-1115585-4; lo cual ha quedado evidenciado a través de las reclamaciones interpuestas por los afiliados ante esta Superintendencia a través de las cuales los afiliados denuncian no haber autorizado su afiliación a **ARS MONUMENTAL** y la no remisión a la **SISALRIL** por parte de esa **ARS** de los formularios de afiliación solicitados de los primeros catorce (14) casos y la verificación realizada por los técnicos de la **SISALRIL**, quienes han validado a través del formulario de afiliación remitido por **ARS MONUMENTAL** en el mes de abril de 2021, que la firma estampada en el formulario de afiliación no corresponde con la de la afiliada, en el último caso" lo cual constituye una violación a lo establecido en los artículos 3, 4, 120, 150 literal i) y 181 literal c) 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, haciendo un análisis ponderado de la línea argumentativa y probatoria, contenida en el escrito de fecha 8 de julio de 2021, depositado por **ARS MONUMENTAL**, podemos destacar como argumentos centrales de su defensa que a) la Gerencia de Investigaciones y Sanciones no agotó, en fase administrativa interna





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

y obligatoria, el debido proceso de la actividad de investigación previa, limitándose a recopilar documentos tramitados por otros departamentos como si fueran el resultado de su propia investigación, constituyendo una violación al debido proceso y al derecho de defensa. Fase que es necesaria, lo cual se evidencia en que han localizado los formularios correspondientes a los señores Gloria Mercedes Vargas Vargas, Wleinis Medina Vargas, Reinilda Altagracia Francisco Fernández, Anatalia Madrigal Cross, Jesús Miguel Mercado Azcona y Josenni Margarita Mondar García; b) el procedimiento parte de la base de una condena previa, violando el derecho a la presunción de inocencia; c) los hechos imputados corresponden a otro tipo de infracción administrativa distinta a la indicada por la SISALRIL; d) los hechos descritos en el acta de infracción, no están tipificados en la Ley No. 87-01, por lo que falta tipicidad; e) en el expediente administrativo sancionador no existen elementos de prueba que establezcan el dolo, el lucro, la distribución de beneficios económicos ni la ocultación de acciones perversas. El dolo no se presume, sino que debe probarse. f) Violación al derecho de legalidad, toda vez que en la República Dominicana la única institución facultada para emitir informes técnicos periciales y biométricos con efectos legales es el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).

CONSIDERANDO 21: 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 MONUMENTAL** tenga la posibilidad de comprender, con todo el nivel de detalle, los razonamientos que este órgano regulador utilizó para llegar a la parte dispositiva de la resolución.

Ponderación sobre el argumento de que la Gerencia de Investigaciones y Sanciones no agotó la fase administrativa interna y obligatoria, el debido proceso de la actividad de investigación previa, constituyendo una violación al debido proceso y al derecho de defensa. Fase que es necesaria, lo cual se evidencia en que han localizado los formularios correspondientes a los señores Gloria Mercedes Vargas Vargas, Wleinis Medina Vargas, Reinilda Altagracia Francisco Fernández, Anatalia Madrigal Cross, Jesús Miguel Mercado Azcona y Josenni Margarita Mondar García.

CONSIDERANDO 22: Que en el escrito de defensa depositado por **ARS MONUMENTAL**, alega que el órgano investigador, a saber, la Gerencia de Investigaciones y Sanciones no ha agotado, en fase administrativa interna y obligatoria, el debido proceso de la actividad de investigación previa. En esa misma línea argumentativa, indica que las pruebas aportadas por la citada gerencia se limitaron a recopilar los documentos tramitados por otros departamentos, como si fueran el resultado de su propia investigación.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 23: Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, se entiende por actividad de investigación previa al procedimiento sancionador, el conjunto de actuaciones realizadas por la SISALRIL destinadas a comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, de las que se puede derivar la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador, la extensión de un requerimiento o de una advertencia para la corrección de las deficiencias observadas o la ordenación de medidas de carácter provisional que fuesen necesarias.

CONSIDERANDO 24: Que el antes Indicado Reglamento dispone que el procedimiento de investigación se iniciará mediante una comunicación de la Gerencia de Investigación y Sanciones de la SISALRIL dirigida al presunto infractor, informándole sobre la recepción de una queja o reclamo en su contra.

CONSIDERANDO 25: Que en cumplimiento de las disposiciones anteriormente señaladas, la SISALRIL, a través de oficios individuales dirigidos a **ARS MONUMENTAL**, notificó oportunamente las reclamaciones interpuestas por los afiliados, los datos de los denunciantes, la presunta infracción, etc., oficios que si bien es cierto, que de manera administrativa son gestionadas por la Dirección de Atención al Usuario de esta Superintendencia, por ser esta la que recibe de manera inicial al reclamante, no menos cierto es que esta actuación se realiza previa aprobación y validación de la Gerencia de Investigaciones y Sanciones.

CONSIDERANDO 26: Que en ese mismo tenor, el artículo 12 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, establece que la actividad de investigación podrá realizarse por comprobación o expediente administrativo que acredite la existencia de los hechos o conductas presuntamente constitutivas de infracción, mediante la documentación por cualquier vía fehaciente de los hechos comprobados por los analistas de la SISALRIL, entre otros; por tanto, nada imposibilita que la Gerencia de Investigaciones y Sanciones se haga valer de las actuaciones que han sido realizadas por los técnicos de la Superintendencia, las cuales de igual modo, han sido gestionadas en conjunto con dicho órgano.

CONSIDERANDO 27: Que **ARS MONUMENTAL** sostiene que las pruebas aportadas por la Gerencia de Investigaciones y Sanciones se limitó a recopilar los documentos tramitados por otros departamentos, como si fueran el resultado de su propia investigación, respecto a lo cual es preciso reiterar lo anteriormente descrito, en el entendido de que toda gestión que realiza la Superintendencia, respecto a investigaciones por presuntas violaciones a la Ley No. 87-01, es previamente presentada y validada por la Gerencia de Investigaciones y Sanciones. Además de esto, tampoco puede pretender el accionado que los protocolos investigativos de la Superintendencia se sujeten a patrones predefinidos por el regulado, cuando en





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

realidad el escrutinio investigativo responde a parámetros de libertad, pertinencia y con enfoque en la realidad de cada caso, para lo que se goza con plenos parámetros de autonomía, cuyo único límite radica en las garantías del derecho de defensa que en este caso, como se ha demostrado, ha estado más que salvaguardado.

CONSIDERANDO 28: Que, en respuesta a los planteamientos sobre el debido proceso y el derecho de defensa, 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, las cuales son realizadas por la Gerencia de Investigaciones y Sanciones, con el apoyo de otros técnicos de la SISALRIL; **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. Dicha acta es levantada y notificada personalmente por el Gerente de Investigaciones y Sanciones; **3)** Imposición de la sanción, la cual procede si hay mérito para ello y, en caso contrario, se procede con el archivo del expediente. Esta decisión es única y exclusiva del Superintendente de Salud y Riesgos Laborales, quien autoriza y firma la decisión final que se tome respecto al resultado de la investigación.

CONSIDERANDO 29: Que, en ese sentido, la SISALRIL ha actuado en apego estricto al referido procedimiento, los principios del procedimiento sancionador y en consecuencia, mediante el Oficio SISALRIL DJ No. 2021002818, de fecha 23 de junio de 2021, esta Superintendencia le comunicó a **ARS MONUMENTAL** 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", conforme a lo dispuesto en el párrafo del artículo 19 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.*

CONSIDERANDO 30: Que, en ese sentido, en fecha 25 de junio de 2021, el licenciado Alberto José Melo, abogado representante de **ARS MONUMENTAL**, 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 el referido licenciado.

CONSIDERANDO 31: 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 MONUMENTAL**, el formulario de afiliación





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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 MONUMENTAL** no entregó, en su momento, ninguno de los formularios requeridos, con excepción del formulario correspondiente a la señora Carina Segura Encarnación, tampoco solicitó extensión del plazo consignado a tales fines y mucho menos suministró, por cortesía siquiera, una explicación detallada del porqué de la negativa en la entrega.

CONSIDERANDO 32: Que, luego de haber iniciado el procedimiento administrativo sancionador, en fecha 7 de julio de 2021, **ARS MONUMENTAL**, por medio de su abogado apoderado, remite a esta Superintendencia, de manera extemporánea, conjuntamente con su escrito de defensa, únicamente copia del Formulario de Solicitud de Afiliación de Titular al Seguro Familiar de Salud (SFS) (F-005), correspondientes a los señores Gloria Mercedes Vargas Vargas, Wleinis Medina Vargas, Reinilda Altagracia Francisco Fernández, Anatalia Madrigal Cross, Jesús Miguel Mercado Azcona y Josenni Margarita Mondar García. Por ello, indefectiblemente debemos afirmar que los formularios suministrados como anexo al escrito de defensa de fecha 7 de julio de 2021, llegaron meses después de expirado el plazo límite otorgado en el requerimiento formal de esta Superintendencia,

CONSIDERANDO 33: Que esta Superintendencia, analizando de manera armonizada los formularios depositados tardíamente por la **ARS MOMENTAL**, llama poderosamente la atención, como elemento para determinar la irregularidad en el comportamiento de la **ARS MONUMENTAL**, que la fecha del formulario supuestamente completado por la señora Yosenni Margarita Mordan García, es posterior a la fecha de afiliación, toda vez que fue afiliada en mes de agosto de 2020, mientras que el formulario es fecha del 9 de octubre de 2020, lo cual denota que el proceso agotado por la entidad 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 34: Que en lo que respecta a los formularios supuestamente completados por los señores Reinilda Altagracia Francisco Fernández, Anatalia Madrigal Cross y Jesús Miguel Mercado Azcona, los mismos carecen del estampado de las huellas digitales, lo cual es requisito para la correcta compleción de los mismos. De manera adicional en el caso del formulario de la señora Reinilda Altagracia Francisco Fernández, el mismo cuenta con sello de su empleador, sin embargo, dicho formulario es de fecha 7 de julio de 2020, mientras que la señora Francisco inició sus





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

labores en dicho empleador en julio de 2021, es decir, un año después de la alegada complejión del referido formulario.

CONSIDERANDO 35: Que, en adición a los elementos previamente descritos, vale destacar que los mismos no sólo 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, lo cual nos lleva a restar valor probatorio y a confirmar que los mismos no constituyen una evidencia capaz de subvertir los efectos naturales de la investigación requerida por los señores Gloria Mercedes Vargas Vargas, Wleinis Medina Vargas, Reinilda Altagracia Francisco Fernández, Anatalia Madrigal Cross, Jesús Miguel Mercado Azcona y Josenni Margarita Mondar García.

CONSIDERANDO 36: 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 476-04, 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 37: Que, en ese mismo tenor, el Consejo Nacional de la Seguridad Social, como máxima autoridad del Sistema Dominicano de Seguridad 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, complejión y falta de información; además de que fueron aportados en copia, lo que impide realizar los estudios caligráficos correspondientes, por tanto, carecen de valor probatorio.

CONSIDERANDO 38: Que, todo lo anteriormente indicado nos lleva a concluir que el argumento de **ARS MONUMENTAL** no puede prosperar, atendiendo a que si se agotó la fase de investigación previa, se cumplió con el debido proceso y el derecho a defensa, además de que los formularios fueron suministrados no sólo de manera extemporánea, sino que en copias y algunos con informaciones incongruentes y/o carentes de datos que son necesarios para su correcta complejión.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Valoración del argumento de violación al derecho de la presunción de inocencia.

CONSIDERANDO 39: Que, como parte de sus medios de defensa, la **ARS MONUMENTAL** indica que esta Superintendencia da por cierta las afirmaciones unilaterales que se derivan de una lectura sesgada de pruebas aportadas por los denunciantes, toda vez que en el acta de infracción se afirma que es culpable de violar las disposiciones legales, vulnerando la presunción de inocencia, pues le ha imputado como cierta, la comisión de los eventos que desencadenan en el presente proceso sancionador administrativo sin haberse agotado una fase de investigación previa.

CONSIDERANDO 40: Que como se ha indicado previamente, esta Superintendencia agotó un procediendo de investigación previa, que consistió en la notificación a **ARS MONUMENTAL** de las reclamaciones realizadas por cada uno los afiliados y la solicitud de los formularios de afiliación, el cual constituye la prueba por excelencia, toda vez que únicamente a través de este se puede contrastar el alegato de los reclamantes que, según refieren, fueron registrados mediante un proceso voluntario sin su consentimiento en esa ARS. Dichos formularios a la fecha no han sido suministrados en original, con excepción del supuestamente completado por la señora Carina Segura Encarnación y en copia y de manera extemporánea los correspondiente a los señores Gloria Mercedes Vargas Vargas, Wleinis Medina Vargas, Reinilda Altagracia Francisco Fernández, Anatalia Madrigal Cross, Jesús Miguel Mercado Azcona y Josenni Margarita Mondar García, por parte de **ARS MONUMENTAL**, no obstante que los mismos deben ser debidamente completados por el afiliado antes de su afiliación y permanecer de manera obligatoria en la ARS.

CONSIDERANDO 41: Que, como se ha advertido previamente, el proceso administrativo sancionador conlleva la notificación 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.

+





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 42: 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 MONUMENTAL**, 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 afiliados ante esta Superintendencia, la no remisión de catorce formularios solicitados a **ARS MONUMENTAL** y la revisión de un (1) formulario por los técnicos de la SISALRIL, quienes validaron que la firma estampada en el formulario no corresponde con la de la afiliada; 3) Constituyendo, tales actuaciones, una violación a lo establecido en los artículos 3, 4, 120 y 150 literal i) y 181 literal c) 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 nacionales, cada una; 4) Actuaciones cometidas en perjuicio de quince (15) personas afiliadas a **ARS MONUMENTAL** 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 43: 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 44: 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 45: Que el principio de presunción de inocencia, desde su dimensión material, implica que la Administración se comporte frente al Administrado,





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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.

CONSIDERANDO 46: 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 MONUMENTAL** 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.

Valoración del argumento respecto a que los hechos imputados corresponden a otro tipo de infracción administrativa.

CONSIDERANDO 47: Que, como medio de defensa contenido en el escrito de defensa, la **ARS MONUMENTAL** sostiene que no pudieron remitirse los formularios de afiliación, por lo que de la lectura íntegra de la acusación, así como la valoración de los elementos de pruebas aportados, se deduce que los hechos imputados se corresponden con la infracción contemplada en el numeral 1 del artículo 6 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, que establece como infracción leve, sancionada con una penalidad de 50 SMN *"La ARS y la ARL que no tenga la documentación en las condiciones y plazos establecidos por la SISALRIL en virtud de la ley y sus normas complementarias"*.

CONSIDERANDO 48: Que el artículo 4 del indicado Reglamento, clasifica infracciones en leves, moderadas y graves, indicando que 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 49: Que esta Superintendencia, amparándose en el principio de proporcionalidad, únicamente ha llevado el presente procedimiento administrativo sancionador, a través de la infracción dispuesta en el numeral 18 del artículo 6 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales; sin embargo, tal y como argumenta la **ARS MONUMENTAL**, se materializa en el presente procedimiento, de manera adicional, la infracción contenida





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

en el numeral 1 del artículo 6 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar y al Seguro de Riesgos Laborales, lo que conllevaría, en caso de verificarse los hechos imputados, la imposición de una multa por 50 SMN por cada uno de los formularios no remitidos y 200 SMN por cada afiliación efectuada por **ARS MONUMENTAL**, sin haber mediado la voluntad del afiliado.

CONSIDERANDO 50: Que esta Superintendencia es del criterio que en los casos en que los afiliados denuncien irregularidades en la afiliación a una ARS, siendo la libre elección uno de los principios rectores del Sistema dominicano de Seguridad Social (SDSS), constituye una infracción grave, tipificada en el numeral 18 del artículo 6 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar y al Seguro de Riesgos Laborales -y así lo ha confirmado el CNSS en las previamente citadas resoluciones Nos. 476-03 y 476-04, toda vez para la afiliación de personas sin la debida compleción de la documentación que avala el otorgamiento del consentimiento, ha de mediar el uso de maniobras fraudulentas, falsificación de documentos, el dolo o el engaño, con el objeto de obtener beneficios. Todo esto sin detrimento de que no se ha cumplido con los deberes formales establecidos en la Ley No. 87-01 y sus normas complementarias, pero que, haciendo uso del principio de proporcionalidad, el presente proceso sancionador ha sido llevado con una única sanción que es la idónea, conforme a los hechos imputados por los reclamantes.

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 51: Que en el escrito de defensa depositados por la **ARS MONUMENTAL**, se alega, como argumento orientado a lograr la desestimación del proceso administrativo sancionador en curso, que la infracción dispuesta en el numeral 18 del artículo 6 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, no está comprendida dentro del alcance del artículo 181 de la Ley No. 87-01.

CONSIDERANDO 52: Que, el numeral 18 artículo 6 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, 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.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 53: Que esta Superintendencia, ha resuelto más diez (10) procesos administrativos sancionadores con la imposición de multas por afiliaciones irregulares, algunas de las cuales han sido objeto de recursos jerárquicos (apelación) ante el CNSS, siendo todas confirmadas, 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 54: 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 conductas, objeto de las infracciones o de una más precisa determinación de las sanciones a que haya lugar.

CONSIDERANDO 55: 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 la 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 MONUMENTAL** 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"*.

CONSIDERANDO 56: Que con 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. Tecnos. Pág. 273).

CONSIDERANDO 57: 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





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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

CONSIDERANDO 59: 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. Lustel. Pág. 55).

CONSIDERANDO 60: 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





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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. En ese sentido, procede rechazar el argumento de **ARS MONUMENTAL** en lo que respecta a la falta de tipicidad del procedimiento administrativo sancionador en curso.

Ponderación sobre el argumento de que en el expediente administrativo sancionador no existen elementos de prueba que establezcan el dolo, el lucro, la distribución de beneficios económicos ni la ocultación de acciones perversas. El dolo no se presume, sino que debe probarse.

CONSIDERANDO 61: 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 en el presente procedimiento administrativo sancionador ha quedado evidenciados los elementos constitutivos de la infracción contemplada en el artículo 6 numeral 18 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar y al Seguro de Riesgos Laborales.

CONSIDERANDO 62: Que, en ese sentido, es necesario resaltar que el CNSS a través de las previamente indicadas resoluciones Nos. 476-03 y 476-04, consideró que se evidencia la concreción de los elementos constitutivos de la infracción contemplada en el artículo 6 numeral 18 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar y al Seguro de Riesgos Laborales, *"basado en los siguientes criterios: 1) La comisión del hecho, consistente en cargar en el SDSS como sus afiliados a los citados señores, sin contar con su consentimiento, 2) La intención dolosa, en connivencia con promotores de seguros de salud, lo que se puede comprobar por haber cargado en el Sistema a los referidos afiliados, sin haber remitido a la SISALRIL los Formularios de Afiliación correspondiente y 3) El engaño o fraude, a los fines de obtener beneficios económicos, como lo es el pago del per cápita"*.

CONSIDERANDO 63: Que, de manera específica y luego de ponderar los documentos que reposan en el expediente administrativo, que consiste principalmente en las reclamaciones de los afiliados y las solicitudes de los formularios, los cuales a la fecha no han sido suministrados en original por la ARS, se podría confirmar que: **a) La ARS MONUMENTAL**, con el apoyo y colaboración de los Promotores de Seguro de Salud, lograron la afiliación de individuos, sin que estos hayan dado sus consentimientos, transgrediendo el principio fundamental de libre elección, y; **b) La**





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

intención dolosa esta Superintendencia la advierte, desde el momento mismo en que la **ARS MONUMENTAL** 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.

CONSIDERANDO 64: 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 65: 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 66: Que, sobre este particular, se ha observado que la **ARS MONUMENTAL** tenía conocimiento pleno de los hechos, de ahí que no suministró oportunamente los formularios. 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.

Valoración del argumento de violación al derecho de legalidad, toda vez que en la República Dominicana, la única institución facultada para emitir informes técnicos periciales y biométricos con efectos legales es el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 67: Que en lo que respecta al único formulario suministrado en original y en el tiempo establecido para tales fines por este órgano regulador, **ARS MONUMENTAL** es del criterio de que la única institución facultada para emitir informes técnicos periciales y biométricos con efectos legales es el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), por lo que al haber indicado la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) que la firma estampada en el formulario alegadamente firmado la afiliada Carina Segura Encarnación, quien asegura que no autorizó su afiliación a dicha ARS, ha incurrido en violación al derecho de legalidad.

CONSIDERANDO 68: Que en ese mismo sentido, **ARS MONUMENTAL** en su escrito de defensa, refiere que el Formulario de Investigación Afiliación y Traspaso, no cuenta con sello oficial de la SISALRIL y tampoco identifica la firma del funcionario responsable de dicho levantamiento, considerando cuestionable que la SISALRIL esté adoptando decisiones administrativas fundamentadas en experticias sin eficacia probatoria.

CONSIDERANDO 69: Que una vez fue recibido el formulario remitido por la **ARS MONUMENTAL** los técnicos de la SISALRIL, debidamente capacitados para tales fines por el mismo Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), procedieron a analizar la firma estampada en dicho documento, por medio a la comparación con las firmas estampadas, tanto en el Formulario de Investigación Afiliación y Traspaso, como con el formulario de reclamación de la DIDA, ambos completados y firmados de puño y letra por parte de la afiliada al momento de realizar la reclamación, así como en el formulario de afiliación F-005 de la ARS de elección de la afiliada y su copia de cédula de identidad, firmas las cuales todas coinciden, con excepción del citado formulario suministrado por **ARS MONUMENTAL**, advirtiendo importantes diferencias en los trazos. Además, de que la señora Segura no reconoce dicha firma como suya.

CONSIDERANDO 70: Que en lo que respecta al alegato de que el Formulario de Investigación Afiliación y Traspaso no cuenta con sello oficial de la SISALRIL y tampoco identifica la firma del funcionario responsable de dicho levantamiento, es necesario establecer que conforme a las políticas de la entidad, todo formulario se encuentra codificado en el sistema de gestión, el cual es suministrado por el oficial que recibe al afiliado al momento de la reclamación e inmediatamente el mismo es completado, procede a ser digitalizado y cargado en el sistema, junto a toda la demás documentación suministrada, debiendo coincidir la firma estampada en la reclamación, con la del Formulario de Investigación Afiliación y Traspaso, la del formulario de afiliación F-005 de la ARS de elección de la afiliada y con la estampada en la copia de la cédula de identidad, por lo que el sello y la firma del colaborador no es requerida.

CONSIDERANDO 71: Que en relación a esta línea de reflexión, es el criterio de esta Superintendencia que, en el contexto de una investigación como la que deriva en el presente procedimiento sancionador administrativo, la realización de una inspección





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

caligráfica resulta útil y coherente con el fin perseguido. En esa misma línea y contrario a lo esbozado por **ARS MONUMENTAL**, el hecho de que se haya hecho la inspección caligráfica por el propio regulador no transgrede el principio de legalidad, pues este trámite está enmarcado dentro de las facultades amplias y no limitativas de investigación con la que cuenta este órgano. Sobre este aspecto es útil acotar también que no guarda razón la **ARS MONUMENTAL** cuando infiere que el INACIF es quien tiene el monopolio para la realización de experticias caligráficas, pues semejante conclusión es sencillamente incompatible con las potestades y competencias consignadas en el texto de la Ley No. 454-2008 que crea el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de la República Dominicana.

Consideraciones finales.

CONSIDERANDO 72: Que, a través del acta de infracción, el regulador notificó a **ARS MONUMENTAL** la facultad de manejar cada infracción de forma independiente de esta Superintendencia para 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, conforme a las disposiciones del artículo 180 de la Ley No. 87-01, que establece 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, aún se tratare 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 las infracciones de forma independiente y autónoma.

CONSIDERANDO 73: 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 posibilidad de gestionar cada caso de forma independiente, deriva de una aplicación estricta de la Ley No. 87-01.

CONSIDERANDO 74: 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 impetrado 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 75: Que, tal y como se ha indicado previamente en la presente resolución, el principio de proporcionalidad consagrado en la Ley No. 107-13, establece que las decisiones de la Administración, cuando resulten restrictivas de





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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 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 afectado por la medida restrictiva.

CONSIDERANDO 76: Que, del mismo lado, el propio texto de la Ley No. 107-13 en su artículo 3 numeral 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 sea pertinentes en algún caso para apartarse de ellos*".

CONSIDERANDO 77: Que hasta este momento 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.

CONSIDERANDO 78: 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, 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.

CONSIDERANDO 79: 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 MONUMENTAL**, el formulario de afiliación en original 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 MONUMENTAL** no entregó, en su momento, los formularios requeridos, con excepción del correspondiente al supuestamente completado por la señora Carina Segura Encarnación, tampoco solicitó una extensión del plazo consignado a tales fines y mucho menos suministró, por cortesía siquiera, una explicación detallada del porqué de la negativa en la entrega.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 80: Que, es importante remarcar el comportamiento de la **ARS MONUMENTAL**, en el contexto del proceso administrativo sancionador en curso, de tal manera que se 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 MONUMENTAL** 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 MONUMENTAL** 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 81: 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 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 MONUMENTAL**.

CONSIDERANDO 82: 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 MONUMENTAL** sin sus consentimientos, la existencia de elementos de pruebas suficientes que conforman la responsabilidad de la **ARS MONUMENTAL** 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 83: Que, en consecuencia, es evidente que, en el presente caso, **ARS MONUMENTAL**, 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.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 84: 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).

CONSIDERANDO 85: 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 MONUMENTAL**.

CONSIDERANDO 86: Que **ARS MONUMENTAL**, 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 150 literal i) 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 procedo sancionar dicha ARS con una multa equivalente a doscientos (200) Salarios Mínimos Nacional.

CONSIDERANDO 87: 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"*.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 88: 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 sanción única para el tipo de infracción en el que ha incurrido **ARS MONUMENTAL**, la cuantía de 200 salarios mínimos nacional, lo que impide a este regulador considerar una sanción menor.

POR TALES MOTIVOS, y vistos la Ley No. 87-01, de fecha 9 de mayo de 2001; el 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; el 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 MONUMENTAL**, con una multa ascendente a la suma de **DOS MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CUATROSCIENTOS PESOS DOMINICANOS CON 00/100 (RD\$2,696,400.00)**, 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 150 literal i) 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.

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 MONUMENTAL** 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, modificada por la Resolución No.00234-2020, de fecha 6 de agosto de 2020, dictadas por esta Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales.

QUINTO: ORDENA remitir la presente resolución a la **ARS MONUMENTAL** y 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 veintiún (21) días del mes de marzo del año dos mil veintidós (2022).


Dr. Jesús Feris Iglesias
Superintendente

