



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

RESOLUCIÓN DJ-GIS No. 0005-2023
SOBRE EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR CONTRA MAPFRE SALUD
ARS

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

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

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

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

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

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





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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

RESULTA: Que el artículo 20 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo, consagra que los afiliados de una ARS podrán realizar cambios una vez por año. Los traspasos de afiliados serán efectivos el primer día del mes subsiguiente de la solicitud, con un preaviso mínimo de treinta (30) días, siempre que cumplan con doce (12) cotizaciones consecutivas en la misma ARS, no tenga deudas pendientes con ésta y no se trate de pacientes con cirugías electivas pendientes o tratamientos en curso para enfermedades catastróficas.

RESULTA: Que en fecha 24 de junio de 2008, esta Superintendencia dictó la Resolución Administrativa No. 00154-2008, mediante la cual aprobó el procedimiento voluntario de traspaso de afiliados entre ARS en el Régimen Contributivo.

RESULTA: Que conforme a la citada resolución, para el afiliado poder solicitar el traspaso de ARS, deben presentarse ante un oficial o representante de la ARS a la cual desea figurar afiliado, denominada ARS DESTINO, a quien debe solicitarle emitir un formulario de *Notificación de Desafiliación y Solicitud de Traspaso de ARS*, el cual contiene los datos del afiliado titular, proporcionados de manera automática por el Sistema Único de Información y Recaudo (SUIR).

RESULTA: Que, para ser válido, el formulario de *Notificación de Desafiliación y Solicitud de Traspaso de ARS* debe estar firmado y sellado con la huella dactilar del afiliado, y sellado y firmado por la ARS DESTINO. Luego, el formulario debe ser escaneado junto con el original de la cédula de identidad del afiliado y remitido electrónicamente a través del SUIR a UNIPAGO por la ARS DESTINO, en un plazo no mayor a 5 días hábiles, contados a partir de la fecha de la emisión del formulario.

RESULTA: Que, en fecha 7 de enero de 2021, el señor **Gabriel Sepúlveda**, solicitó a esta Superintendencia investigación de su traspaso a MAPFRE SALUD ARS, toda vez que se presentaron a su lugar de trabajo con la excusa de que realizaban una encuesta para mejorar la cobertura, por lo que solicita el reverso a la ARS de origen. En ese sentido, mediante oficio SISALRIL OFAU No.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

2021000585, de fecha 18 de febrero de 2021, se solicitó a MAPFRE SALUD ARS que, en un plazo de cinco (5) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Sepúlveda, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual a la fecha no ha sido suministrado, motivo por el cual la SISALRIL procedió a autorizar un cambio por excepción en el mes de mayo de 2021.

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 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 la **MAPFRE SALUD ARS** el oficio SISALRIL DJ No. 2021003089 y el Acta de Infracción, ambos de fecha 9 de julio de 2021, mediante el cual se dio apertura a un procedimiento administrativo sancionador en perjuicio de dicha ARS, por el siguiente motivo: *"Haber realizado el traspaso de un (1) afiliado entre ARS en el Régimen Contributivo, en el mes de octubre de 2020, en violación al procedimiento establecido en la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008, de fecha 24 de junio del año 2008, en perjuicio del señor GABRIEL SEPULVEDA, CED. No. 002-0048470-7; lo cual ha quedado evidenciado a través de la reclamación interpuesta por el afiliado, quien manifiesta que se presentaron a su lugar de trabajo con la excusa de que estaban realizando una encuesta para mejorar las coberturas del Seguro Familiar de Salud (SFS) y la no remisión del formulario original solicitado a MAPFRE SALUD ARS en el mes de febrero de 2021, el cual no fue enviando dentro del plazo otorgado para tales fines"*, lo cual constituye una violación a lo establecido en los artículos 3, 4 y 120 de la Ley 87-01 de fecha 9 de mayo del año 2001; el artículo 10 Numeral 4 del Reglamento de Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; el artículo 20 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; el artículo 6 Numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales; y la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008.

RESULTA: Que mediante la indicada Acta de Infracción, esta Superintendencia informó a la **MAPFRE SALUD ARS** 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

†





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

quince (15) días hábiles, contados a partir de la recepción de la referida Acta, para aportar por ante la Gerencia de Investigaciones y Sanciones de la SISALRIL, los elementos necesarios que hicieran valer su defensa.

RESULTA: Que la **MAPFRE SALUD ARS**, mediante comunicación de fecha 20 de julio de 2021, informó a la SISALRIL lo siguiente: *"... en tal sentido tenemos a bien solicitarle, muy respetuosamente, permitimos depositar nuestros argumentos de defensa una vez hayamos tomado conocimiento de toda la documentación de la investigación que reposa en dicho Organismo,"*.

RESULTA: Que mediante el oficio SISALRIL DJ No. 2021003658, de fecha 30 de julio de 2021, esta Superintendencia le comunicó a **MAPFRE SALUD ARS** 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, el expediente de que se trata, con toda la documentación de la investigación realizada, estará a su disposición en la Gerencia de Investigaciones y Sanciones de esta Superintendencia, con la finalidad de que durante el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la presente notificación, tomen conocimiento*

RESULTA: Que en fecha 2 de agosto de 2021, un representante de **MAPFRE SALUD ARS** se presentó en esta Superintendencia, a fin de retirar los documentos del expediente administrativo sancionador instrumentado al efecto, los cuales fueron entregados bajo inventario.

RESULTA: Que la **MAPFRE SALUD ARS**, en fecha 13 de agosto de 2021, depositó su escrito final de defensa, a través del cual solicitó el archivo definitivo del expediente relativo al procedimiento administrativo sancionador toda vez que el señor Gabriel Sepúlveda fue traspasado por excepción por dicho Organismo, con anterioridad a la notificación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador y el afiliado tuvo acceso a los servicios de salud y cobertura que le corresponde, atendiendo a las disposiciones de la Ley No. 87-01.

RESULTA: Que agotado el plazo otorgado para tales fines, en fecha 27 de agosto de 2021, **MAPFRE SALUD ARS**, a través de sus apoderados, depositó un escrito ampliatorio de defensa, en el cual alegan principalmente lo siguiente: 1) *La indeterminada conducta imputada no se encuentra tipificada por la ley sectorial;* 2) *No se ha probado la intención dolosa, de lucro y distribución de beneficios económicos para ocultar acciones perversas;* 3) *Vicios del acta de infracción;* y 4) *Principios de proporcionalidad y razonabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador.*

†





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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

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

CONSIDERANDO 1: Que, habiéndose agotado los plazos establecidos en el Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, esta Superintendencia ha procedido a analizar y a evaluar cada una de las piezas que conforman el expediente sancionador instrumentado al efecto, de acuerdo con las disposiciones de la Ley No. 87-01, de fecha 9 de mayo de 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 plazos se sujetaron al Reglamento Sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, e igualmente, de acuerdo a las previsiones supletorias de los artículos 3, 4, 15, 16, 17, 18, 22 y siguientes de la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, así como a las previsiones vinculantes existentes en la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

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

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





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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

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

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

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

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

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

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





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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

CONSIDERANDO 11: Que el artículo 20 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo, dispone lo siguiente: **"ARTÍCULO 20.- TRASPASO DE ADMINISTRADORA DE RIESGOS DE SALUD / SEGURO NACIONAL DE SALUD.** Los afiliados a una ARS/SENASA, podrán realizar cambios una vez por año, tal como indica el Art. 120 de la Ley 87-01. El traspaso será efectivo el primer día del mes subsiguiente de la solicitud, con un preaviso mínimo de treinta (30) días siempre que cumplan con doce (12) cotizaciones consecutivas en la misma ARS, no tengan deudas pendientes con ésta y no se trate de pacientes con cirugías electivas pendientes o tratamientos en curso para enfermedades catastróficas. La SISALRIL dictaminará las normas complementarias que regularán los detalles relativos al proceso de Traspaso de ARS. **PÁRRAFO.** La solicitud de traslado debe realizarse de manera personal y para ser efectiva debe cumplir con los requisitos establecidos en este artículo y en la normativa aprobada por la SISALRIL".

CONSIDERANDO 12: 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 13: 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 14: 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 15: Que, en acopio a la mejor doctrina, la finalidad de este proceso sancionador de la Administración es garantizar el mantenimiento del





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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 16: Que, como parte del proceso de investigación previo al procedimiento sancionador en curso, a raíz de la denuncia hecha por el señor Gabriel Sepúlveda, esta Superintendencia le solicitó a **MAPFRE SALUD ARS** que nos remitiera el formulario original de traspaso, a los fines de determinar si el mismo es auténtico, es decir, si ha sido firmado de puño y letra por el afiliado reclamante.

CONSIDERANDO 17: Que, en atención a las verificaciones realizadas a través de los sistemas de información producto a la reclamación elevada por el señor Gabriel Sepúlveda, la solicitud del formulario original sin obtener respuesta alguna y 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 **MAPFRE SALUD ARS** el oficio SISALRIL DJ No. 2021003089 y el Acta de Infracción, ambos de fecha 9 de julio de 2021, mediante el cual se dio apertura a un procedimiento administrativo sancionador en perjuicio de dicha ARS, por el siguiente motivo: *"Haber realizado el traspaso de un (1) afiliado entre ARS en el Régimen Contributivo, en el mes de octubre de 2020, en violación al procedimiento establecido en la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008, de fecha 24 de junio del año 2008, en perjuicio del señor GABRIEL SEPULVEDA, CED. No. 002-0048470-7; lo cual ha quedado evidenciado a través de la reclamación interpuesta por el afiliado, quien manifiesta que se presentaron a su lugar de trabajo con la excusa de que estaban realizando una encuesta para mejorar las coberturas del Seguro Familiar de Salud (SFS) y la no remisión del formulario original solicitado a MAPFRE SALUD ARS en el mes de febrero de 2021, el cual no fue enviando dentro del plazo otorgado para tales fines"*, lo cual constituye una violación a lo establecido en los artículos 3, 4 y 120 de la Ley 87-01 de fecha 9 de mayo del año 2001; el artículo 10 Numeral 4 del Reglamento de Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; el artículo 20 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; el artículo 6 Numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales; y la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008.

CONSIDERANDO 18: Que, en fecha 13 de agosto de 2021, **MAPFRE SALUD ARS** sometió el escrito final de defensa en relación al procedimiento administrativo sancionador iniciado por esta Superintendencia.

1





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 19: Que, como argumentos centrales de su defensa la **MAPFRE SALUD ARS** refiere lo siguiente: **a)** *En los sistemas de esa ARS consta la solicitud realizada por el afiliado en el mes de diciembre de 2020 a fin de gestionar la entrega de su carné de afiliación, así como consumos.* **b)** *Refiere además que la reclamación del afiliado cuenta con un sello gomígrafo que indica "Procede" y a mano la frase "Traspaso Irregular", sin que hasta ese momento se haya realizado la investigación y excluyendo al señor Gabriel Sepúlveda previo al inicio de la investigación, vulnerando el derecho de defensa.* **c)** *Falta de proporcionalidad y razonabilidad del procedimiento administrativo en curso.* **d)** *La indeterminada conducta imputada no se encuentra tipificada por la ley sectorial;* **e)** *No se ha probado la intención dolosa, de lucro y distribución de beneficios económicos para ocultar acciones perversas y* **f)** *Vicios del acta de infracción.*

CONSIDERANDO 20: 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 criterios básicos de motivación, debido proceso administrativo y otras normas de rango constitucional, tiene a bien referirse los elementos centrales de defensa, de tal manera que **MAPFRE SALUD ARS** tenga la posibilidad de comprender con todo nivel de detalle los razonamientos que este órgano regulador utilizó para llegar a la parte dispositiva de la resolución.

Ponderación del argumento de MAPFRE SALUD ARS que refiere que el reclamante gestionó la entrega de su carné de afiliación y que realizó consumos.

CONSIDERANDO 21: Que en su escrito final de defensa, depositado en esta Superintendencia, **MAPFRE SALUD ARS** argumenta que el señor Gabriel Sepúlveda retiró su carné de afiliación y recibió los servicios de salud dentro de la red de PSS de la ARS, respecto a lo cual es preciso aclarar que el procedimiento que está llevando a cabo la SISALRIL se enmarca en la afiliación irregular, no sobre retraso o negación en autorización de servicios, los cuales no pueden postergarse, no obstante no ser la ARS seleccionada por el afiliado.

CONSIDERANDO 22: Que haciendo un análisis ponderado de la argumentación de la **MAPFRE SALUD ARS** sobre este particular, esta Superintendencia ha forjado el criterio que no obstante el afiliado haya recibido servicios de salud no invalida la reclamación inicial promovida por el afectado que consiste en la irregularidad en el traspaso. Es fundamental dejar constancia, como principio que habrá de delimitar el accionar de este regulador que, independientemente de que el afiliado haya recibido o no atenciones médicas, tales eventos no constituyen atenuantes ante la falta incurrida por parte de **MAPFRE SALUD ARS**, la cual se





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

sitúa en el origen de la contratación y lacera transversalmente el principio de libre elección.

CONSIDERANDO 23: Que, del mismo modo, esta Superintendencia es del criterio que, aceptar como un elemento eximente de responsabilidad el hecho de que el afiliado haya recibido atenciones médicas sería, de algún modo, validar el comportamiento faltivo de la ARS y constreñir al afiliado a un escenario en el que, para que desarrolle adecuadamente la prerrogativa de denunciar, tenga que estar sin cobertura de seguro durante el proceso de investigación, lo que ineludiblemente transgrede la inmediatez que supone la demanda de servicios médicos y el carácter proteccionista del Sistema Dominicano de Seguridad Social.

CONSIDERANDO 24: Que, ante tales atenciones, ni el hecho de que el denunciante haya retirado su carne de afiliación y tampoco que haya recibido servicios médicos, resulta un evento que hace desaparecer la situación de falta al momento del traspaso, que es en esencia el ámbito del proceso sancionador administrativo que se resuelve mediante la presente Resolución.

CONSIDERANDO 25: Que, en suma, el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), en el Considerando No. 13 de su Resolución No. 465-03, de fecha 28 de febrero de 2019, establece lo siguiente: *"Que respecto al argumento presentado por la parte recurrente, ADIMARS, de que [no procede ordenar el reverso de las capitas sin importar que la ARS ORIGEN hay invertido los recursos necesarios para garantizar la atención en salud del beneficiario, decisión que dista del concepto esencial de la administración del riesgo", este argumento debe ser desestimado, tomando en cuenta el Principio "Nemo Auditur Propiam Turpitudinem Allegans] que significa que: "nadie puede alegar en su favor su propia culpa, por tanto, la nulidad del formulario de afiliación o traspaso irregular, en consecuencia, procede el reverso retroactivo de los per cápitas recibidos de forma indebida por la ARS". En ese sentido, si una ARS ha procedido con una afiliación/traspaso irregular y durante el período en el que el afiliado permanezca en dicha ARS requiere servicios la ARS tiene la obligación de aprobar los mismos, sin menoscabo de las sanciones que le correspondan por las afiliaciones/traspasos no autorizados por el afiliado.*

Valoración del argumento de la vulneración al derecho de defensa

CONSIDERANDO 26: Que en el escrito final de defensa depositado por **MAPFRE SALUD ARS**, alega que la reclamación del afiliado cuenta con un sello gomígrafo que indica "Procede" y a mano la frase "Traspaso Irregular", sin que hasta ese momento se haya realizado la investigación y excluyendo al señor Gabriel Sepúlveda sin haber culminado el proceso de investigación.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 27: Que, en ese sentido y 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, precisamos que 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 28: Que el antes indicado Reglamento dispone que el procedimiento de investigación se iniciará mediante 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 29: Que, en cumplimiento de las disposiciones anteriormente señaladas, la SISALRIL a través del oficio SISALRIL OFAU No. 2021000585, de fecha 18 de febrero de 2021, se solicitó a **MAPFRE SALUD ARS** que, en un plazo de cinco (5) días laborables, remitiera un informe en relación a la reclamación y el formulario original correspondiente al señor Sepúlveda, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual a la fecha no ha sido suministrado. Por este motivo y como una medida provisional la SISALRIL procedió a autorizar un cambio por excepción en el mes de mayo de 2021, es decir a casi tres (3) meses luego de la solicitud del formulario que sustenta el traspaso efectuado, a los fines de salvaguardar el derecho de elección que le asiste al afiliado, sin detrimento de las sanciones pecuniarias que tales inobservancias por parte de la ARS puedan ser aplicadas, como medidas que persigue todo procedimiento administrativo sancionador, como abordaremos más adelante en esta misma resolución.

CONSIDERANDO 30: Que en lo que se refiere al sello gomígrafo "Procede" y a mano la frase "Traspaso Irregular", estampado en la reclamación del afiliado, es preciso indicar que este sello es utilizado por el área de atención al usuario como referencias internas y que tienen como única finalidad indicar que la reclamación se encuentra completa, en lo que se refiere a la documentación necesaria para la solicitud, conforme al tema de que se trate. Mientras que la información colocada a puño y letra del oficial que recibe la reclamación es para identificar el objeto de la reclamación. Por tanto, ninguna de las dos informaciones de manera alguna influye con la decisión final que se tome respecto a la reclamación, toda vez que los mismos son colocados inmediatamente se recibe la reclamación, para posteriormente agotar el proceso de investigación establecido en el Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Laborales, garantizando de esta manera el derecho a la defensa que le asiste al reclamado.

CONSIDERANDO 31: Que conforme a lo anterior, y como hemos indicado precedentemente, la reclamación fue recibida por la SISALRIL fecha 7 de enero de 2021, siendo solicitado a **MAPFRE SALUD ARS** el formulario de traspaso original en fecha 18 de febrero de 2021, mientras que el cambio por excepción fue realizado en el mes de mayo de 2021, debido al no suministro del formulario original de traspaso, por lo que procede desestimar el argumento esbozado por **MAPFRE SALUD ARS** de que se le ha vulnerado el derecho de defensa.

Falta de proporcionalidad y razonabilidad.

CONSIDERANDO 32: Que el principio de proporcionalidad consagrado en la Ley No. 107-13, establece que las decisiones de la Administración, cuando resulten restrictivas de derechos o supongan un efecto negativo para las personas, habrán de observar el principio de proporcionalidad, de acuerdo con el cual los límites o restricciones habrán de ser aptos, coherentes y útiles para alcanzar el 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 33: 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 **MAPFRE SALUD ARS**, la cuantía de 200 salarios mínimos nacional, lo que impide a este regulador considerar una sanción menor.

CONSIDERANDO 34: 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.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 35: 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 **MAPFRE SALUD ARS**, el formulario de traspaso del reclamante. Que, contrario al deber ser y en omisión a la solicitud realizada por este órgano, la **MAPFRE SALUD ARS** no entregó, en su momento el formulario requerido, 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 36: Que, es importante remarcar el comportamiento de la **MAPFRE SALUD ARS**, 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 **MAPFRE SALUD ARS** 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 **MAPFRE SALUD ARS** 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 37: Que el proceso de traspaso se refiere al derecho que tiene el afiliado de elegir la ARS a la cual desea trasladarse y se lleva a cabo cuando el solicitante se presenta ante un oficial o representante de la ARS a la cual desea figurar afiliado, denominada ARS DESTINO, a quien debe solicitarle emitir un formulario de *Notificación de Desafiliación y Solicitud de Traspaso de ARS*, el cual contiene los datos del afiliado titular, proporcionados de manera automática por el Sistema Único de Información y Recaudo (SUIR), debiendo el formulario estar firmado y sellado con la huella dactilar del afiliado, y sellado y firmado por la ARS DESTINO. Luego, el formulario debe ser escaneado junto con el original de la cédula de identidad del afiliado y remitido electrónicamente a través del SUIR a UNIPAGO por la ARS DESTINO, en un plazo no mayor a 5 días hábiles, contados a partir de la fecha de la emisión del formulario. La ARS DESTINO debe conservar el citado formulario debidamente impreso, firmado y sellado, así como preservar la imagen electrónico del formulario escaneado que incluye la cédula del afiliado. En ese sentido, inexorablemente exige el llenado del indicado formulario y la conservación del mismo sin que exista posibilidad de que tales individuos aparezcan en la base de datos consultada sin un proceso previo realizado directamente con la **MAPFRE SALUD ARS**.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Ponderación del argumento de que la indeterminada conducta imputada no se encuentra tipificada por la ley sectorial

CONSIDERANDO 38: Que en el escrito ampliatorio de defensa depositados por la **MAPFRE SALUD ARS**, 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 en la Ley No. 87-01.

CONSIDERANDO 39: 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.

CONSIDERANDO 40: 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 41: Que sobre este particular, es importante dejar constancia que el principio de tipicidad refiere que sólo constituyen ilícitos administrativos aquellos hechos que de manera previa hayan sido tipificados como tales en una norma con rango de Ley, incluyendo aquellas que hayan sido especificadas o graduadas vía reglamentaria con la finalidad de una más correcta y adecuada identificación de las conducta, objeto de las infracciones o de una más precisa determinación de las sanciones a que haya lugar.



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 42: Que, la normativa que habilita el procedimiento sancionador en curso es la Ley No. 87-01, específicamente en el literal g) del artículo 176 que establece como función de la SISALRIL el imponer multas y sanciones a las ARS mediante resoluciones fundamentadas cuando no cumplan con las disposiciones de referida ley y sus normas complementarias; mientras que, el artículo 180 dispone que *"será considerada como una infracción, cualquier incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones establecidas en la presente ley y sus normas complementarias, así como las conductas sancionables consignadas en los mismos"*. Para este caso, la infracción cometida por **MAPFRE SALUD ARS** 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 43: Que relación al principio de tipicidad, la doctrina refiere: Que, ciertamente el mandato de tipificación legal es un imperativo de la Constitución dirigido al Legislador. Que quede claro, sin embargo, que esta sistematización de posibilidades de incumplimiento ni es exhaustiva ni, sobre todo, debe ocultar el hecho de que el incumplimiento más grave es el deterioro general que experimenta actualmente la figura tanto en el campo del Derecho Administrativo Sancionador como incluso en el del Derecho Penal. (Alejandro Nieto. Derecho Administrativo Sancionador. 5ta. Edición. Técno. Pág. 273).

CONSIDERANDO 44: Que, en ese mismo tenor, sigue la doctrina refiriendo que: Lo expuesto sobre el principio de legalidad y reserva de Ley no significa que única y exclusivamente sean las normas con rango de ley las únicas aplicables a la potestad sancionadora de la Administración. La reserva de Ley es, por tanto, relativa y no absoluta, de forma semejante a lo que sucede en otros ámbitos, como los tributos (en los que también existe una reserva de Ley y, al tiempo, un desarrollo reglamentario). (Francisco García Gómez de Mercado. Sanciones Administrativas. Garantías, derechos, recursos del presunto responsable. 4ta Edición. Comares. Pág. 24).

CONSIDERANDO 45: 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,





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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

CONSIDERANDO 47: Que, todo este desarrollo doctrinal nos lleva a reflexionar sobre el contenido sancionador de la Ley No. 87-01, las potestades legales conferidas a esta Superintendencia y el ámbito y alcance del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), mediante la Resolución No. 169-04, de fecha 25 de octubre de 2007. En ese sentido, luego de un minucioso análisis de las corrientes de mayor vanguardia del Derecho Administrativo Sancionador, hemos construido el criterio que en la especie, la definición sobre infracciones contenidas en el Reglamento, tiene un espíritu de colaboración que está avalado por el propio artículo 183 de la Ley No. 87-01. Esto nos lleva a concluir que, en términos materiales, asumiendo el principio de reserva de ley como relativo, la delegación reglamentaria es válida, se ha consolidado en el tiempo y, además, necesaria en tanto a herramienta normativa que sirve para actualizar el marco de conductas típicas, sin necesidad





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

de agotar el extenuante proceso legislativo que exige una modificación a la Ley. En ese sentido, procede rechazar el argumento de **MAPFRE SALUD ARS** en lo que respecta a la falta de tipicidad del procedimiento administrativo sancionador en curso.

Ponderación sobre el argumento de que no se ha probado la intención dolosa, de lucro, y distribución de beneficios económicos para ocultar acciones perversas.

CONSIDERANDO 48: 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 49: 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 50: Que, de manera específica y luego de ponderar los documentos que reposan en el expediente administrativo, que consiste principalmente en la reclamación del afiliado y la solicitud del formulario, el cual a la fecha no han sido suministrado por la ARS, se podría confirmar que: a) La **MAPFRE SALUD ARS**, con el apoyo y colaboración del Promotor de Seguro de Salud, logró el traspaso del reclamante, sin que este haya dado su consentimiento, transgrediendo el principio fundamental de libre elección, y; b) La intención dolosa esta Superintendencia la advierte, desde el momento mismo en que la **MAPFRE SALUD ARS** tramitó el traspaso, sin contar con el formulario debidamente completado. Este hecho denota no sólo un comportamiento del todo reprochable con profundo matiz penal que, sumado a la negativa de entrega oportuna del mismo nos lleva a pensar que, en puridad, se trató de una trama

+





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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.

CONSIDERANDO 51: 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 52: 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 53: Que, sobre este particular, se ha observado que **MAPFRE SALUD ARS** tenía conocimiento pleno de los hechos, de ahí que no suministró el formulario requerido.

Ponderación del argumento del alegado vicio del acta de infracción.

CONSIDERANDO 54: Que, como parte de sus medios de defensa, la **MAPFRE SALUD ARS** indica que en el acta de infracción se afirma que la ARS incurrió en la falta imputada, sin que se haga mención de como arribó a dicha conclusión en su visita, pues no hablo con el personal a cargo del área de afiliaciones, ni señala que documentos o informaciones tomo en consideración para ello, vulnerado la presunción de inocencia.

CONSIDERANDO 55: Que como se ha indicado precedentemente, esta Superintendencia agotó un procedimiento de investigación previa, que consistió en





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

la notificación a **MAPFRE SALUD ARS** de las solicitudes realizadas por el afiliado y la solicitud del formulario original, el cual no ha sido suministrado, no obstante que el mismo debe ser debidamente completado por el afiliado antes de su traspaso y de permanecer de manera obligatoria en la ARS.

CONSIDERANDO 56: 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.

CONSIDERANDO 57: Que en esas atenciones, al momento de la elaboración del acta inicial de infracción, notificada en fecha 9 de julio de 2021, se hizo constar: **1)** La razón social de **MAPFRE SALUD ARS**, su domicilio, actividad a la que se dedica y Registro Nacional de Contribuyente (RNC); **2)** La irregularidad en la no remisión de los formularios solicitados a **MAPFRE SALUD ARS**; **3)** Constituyendo, tales actuaciones, una violación a lo establecido en los artículos 3, 4 y 120 de la Ley 87-01 de fecha 9 de mayo del año 2001; el artículo 10 Numeral 4 del Reglamento de Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; el artículo 20 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; el artículo 6 Numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales; y la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008, siendo calificadas dichas infracciones como **GRAVE**, sancionadas con una multa de doscientos (200) salarios mínimo nacional; **4)** Actuaciones cometidas en perjuicio de una (1) persona afiliada a **MAPFRE SALUD ARS**; **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 9 de julio de 2021, fecha en que se levantó dicha Acta de Infracción, en





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

apego estricto al artículo 17 del Reglamento Sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.

CONSIDERANDO 58: 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 59: 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 60: Que el principio de presunción de inocencia, desde su dimensión material, implica que la Administración se comporte frente al Administrado, de forma tal que no sólo 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 61: 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 **MAPFRE SALUD ARS** se mantiene inocente y no responsable de los hechos identificados en el acta inicial, hasta tanto intervenga una resolución firme sobre el asunto. En esa lógica, es importante hacer notar, que la conformación del acta inicial de infracción se ha hecho en sujeción a la norma imperativa y de la que este regulador no tiene posibilidad de escapar, pues ello abriría una serie de situaciones que podrían dar al traste con el proceso en curso.

Consideraciones finales.

CONSIDERANDO 62: 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, la reclamación suscrita por el afiliado Gabriel Sepúlveda en la que manifiesta haber sido traspasado a **MAPFRE**





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

SALUD ARS sin su consentimiento, la existencia de elementos de pruebas suficientes que conforman la responsabilidad de la **MAPFRE SALUD ARS** de las acciones irregulares llevadas a cabo para promover el citado traspaso, mediante la utilización de técnicas fraudulentas y dolosas, consistentes en cargar en el SUIR un formulario de traspaso que no fue firmado ni huellado por el afiliado; por consiguiente, esta Superintendencia es del criterio que procede sancionar a dicha **ARS** por dicho motivo.

CONSIDERANDO 63: Que, en consecuencia, es evidente que, en el presente caso **MAPFRE SALUD ARS**, al haber gestionado de manera dolosa el traspaso irregular del citado afiliado, sin su consentimiento, con el objeto de obtener beneficios económicos, ha incurrido en la violación del artículo 6 numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, por lo cual procede sancionar dicha **ARS**, con una multa ascendente a la suma de doscientos (200) Salarios Mínimos Nacional.

CONSIDERANDO 64: 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 65: 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 **MAPFRE SALUD ARS**.

CONSIDERANDO 66: Que **MAPFRE SALUD ARS**, al haber gestionado de manera irregular el traspaso del señor Gabriel Sepúlveda, 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; el artículo 10 numeral 4 del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; el artículo 20 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo y el artículo 6 numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, por lo cual procede sancionar dicha **ARS** con una multa equivalente a doscientos (200) Salarios Mínimos Nacional.





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 67: 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 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"*.

POR TALES MOTIVOS y vistos los artículos 3, 4, 32, 148, 175, 176 literal b), e), g), 178 literal b), 180, 181 literal f), 182 y 183 de la Ley No. 87-01, de fecha 9 de mayo de 2001; los artículos 2 inciso 1, 10 numeral 7 literal d), 14 párrafo 3 y 16 del Reglamento de Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) mediante la Resolución No. 47-04, de fecha 3 de octubre del año 2002; el artículo 20 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; los artículos 6 numeral 18), párrafo 1, y 19 Párrafo 1 del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social, mediante la Resolución No. 169-04, en su Sesión Ordinaria de fecha 25 de octubre del año 2007; y la Resolución Administrativa No. 00154-2008, de fecha 24 de junio de 2008 por esta Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales,

RESUELVE:

PRIMERO: SANCIONAR, como al efecto sanciona, a la **MAPFRE SALUD ARS**, con una multa ascendente a la suma de **RD\$2,696,400.00 (DOS MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CUATROSCIENTOS PESOS DOMINICANOS CON 00/100)**, equivalente a doscientos (200) salarios mínimos nacional, por haber gestionado, de manera dolosa, el traspaso irregular del señor Gabriel Sepúlveda, 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 al artículo 2 numeral 1, artículo 10 numeral 4 y 7 literal d), del Reglamento para la Organización y Regulación de las Administradoras de Riesgos de Salud; el artículo 20 del Reglamento sobre Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo; el artículo 6 numeral 18 del





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales y la Resolución Administrativa No. 00154-2008, de fecha 24 de junio de 2008.

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 **MAPFRE SALUD ARS** 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.

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 No. 87-01 y la Resolución No.00045-2004, de fecha 17 de febrero del año 2004, dictada por esta Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales.

QUINTO: ORDENA remitir la presente resolución a la **MAPFRE SALUD ARS**, 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 diecisiete (17) días del mes de febrero del año dos mil veintitrés (2023).

Dr. Jesús Feris Iglesias
Superintendente

