



República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

RESOLUCIÓN DJ-GIS No. 0017-2023
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"*.





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 9 de febrero de 2022, la señora **Dulce Jacqueline Marchena**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia por haber sido traspasada a **ARS MONUMENTAL** sin su consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL DAU No. 2022000745, de fecha 15 de febrero de 2022, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de cinco (5) días





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

laborables, remitiera un informe en relación a la solicitud y el formulario original correspondiente a la señora Marchena, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual fue remitido y al ser evaluado por los técnicos de la SISALRIL se verificó que la firma y la huella dactilares del formulario no coinciden con las del levantamiento.

RESULTA: Que en fecha 9 de noviembre del 2022, el señor **Danny Tarez Rodríguez**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia por haber sido traspasado a **ARS MONUMENTAL** sin su consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL DAU No. 2022007941, de fecha 18 de noviembre de 2022, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de cinco (5) días laborables, remitiera un informe en relación a la solicitud y el formulario original correspondiente al señor Tarez, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual fue remitido y al ser evaluado por los técnicos de la SISALRIL se verificó que la firma y la huella dactilares del formulario de traspaso en UNISIGMA y del formulario de investigación no coinciden.

RESULTA: Que en fecha 22 de noviembre de 2022, el señor **Junior Antonio Mena Vásquez**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia por haber sido traspasado a **ARS MONUMENTAL** sin su consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL DAU No. 2022008347, de fecha 29 de noviembre de 2022, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de cinco (5) días laborables, remitiera un informe en relación a la solicitud y el formulario original correspondiente al señor Mena, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual fue remitido y al ser evaluado por los técnicos de la SISALRIL se verificó que la firma y la huella dactilares del formulario de traspaso en UNISIGMA y del formulario de investigación no coinciden.

RESULTA: Que en fecha 17 de mayo de 2022, el señor, **Wanderson Joaquín Mendez**, interpuso una reclamación ante la DIDA por haber sido traspasado a **ARS MONUMENTAL** sin su consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL DAU No. 2022003863, de fecha 25 de mayo de 2022, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de cinco (5) días laborables, remitiera un informe en relación a la solicitud y el formulario original correspondiente al señor Rosario, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual fue remitido y al ser evaluado por los técnicos de la SISALRIL se verificó que la firma y la huella dactilares del formulario de notificación de traspaso y el formulario de levantamiento no coinciden.

RESULTA: Que en fecha 4 de noviembre de 2022, el señor **Luis Alberto Caba Ovalle**, interpuso una reclamación ante la DIDA por haber sido traspasado a **ARS MONUMENTAL** sin su consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

SISALRIL DAU No. 2022007940, de fecha 18 de noviembre de 2022, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de cinco (5) días laborables, remitiera un informe en relación a la solicitud y el formulario original correspondiente al señor Caba, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual fue remitido y al ser evaluado por los técnicos de la SISALRIL se verificó que la huella dactilares del formulario de notificación de traspaso y el formulario de levantamiento no coinciden.

RESULTA: Que en fecha 16 de febrero de 2022, el señor **Andrés Avelino Berson Castillo**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia por haber sido traspasado a **ARS MONUMENTAL** sin su consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL DAU No. 2022001110, de fecha 28 de febrero de 2022, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de cinco (5) días laborables, remitiera un informe en relación a la solicitud y el formulario original correspondiente al señor Rosario, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual fue remitido y al ser evaluado por los técnicos de la SISALRIL se verificó que la firma y la huella dactilares no coinciden con los datos tomados en la reclamación.

RESULTA: Que en fecha 4 de noviembre de 2022, el señor **Carlos Vinicio Cordoba Reyes**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia por haber sido traspasado a **ARS MONUMENTAL** sin su consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL DAU No. 2022007939, de fecha 18 de noviembre de 2022, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de cinco (5) días laborables, remitiera un informe en relación a la solicitud y el formulario original correspondiente al señor Cordoba, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual fue remitido y al ser evaluado por los técnicos de la SISALRIL se verificó que la firma y la huella dactilares no coinciden.

RESULTA: Que en fecha 14 de octubre de 2022, el señor **Germán Lexabiel Hirado Marte**, interpuso una reclamación ante esta Superintendencia por haber sido traspasado a **ARS MONUMENTAL** sin su consentimiento. En ese sentido, mediante el oficio SISALRIL DAU No. 2022007510, de fecha 31 de octubre de 2022, se le solicitó a **ARS MONUMENTAL** que, en un plazo de cinco (5) días laborables, remitiera un informe en relación a la solicitud y el formulario original correspondiente al señor Hiraldo, que sirvió para hacer efectivo su traspaso, el cual fue remitido y al ser evaluado por los técnicos de la SISALRIL se verificó que la firma y la huella dactilares no coinciden.

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





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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, 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, entre otros aspectos que considere pertinente.

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 Seguridad Social, lo que inexorablemente requiere de nuestra intervención como órgano de control del sistema.

RESULTA: Que, en ausencia de cumplimiento de los requerimientos exigidos por el regulador y 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 **ARS MONUMENTAL** el oficio SISALRIL DJ No. 2023001443 y el Acta de Infracción, ambos de fecha 22 de marzo de 2023, 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 ocho (8) afiliados entre ARS en el Régimen Contributivo, en el mes de agosto de 2020, en el periodo abril- noviembre de 2021, y el mes de enero 2022, 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 de los afiliados 1) DULCE JAQUELINE MARCHENA, CED. 001-0986810-9; 2) DANNY TAVAREZ RODRÍGUEZ, CED. 032-0029144-5; 3) JUNIOR ANTONIO MENA VASQUEZ, CED. 031-0263831-3; 4) CARLOS VINICIO CORDOBA REYES, CED. 031-0050774-2; 5) WANDERSON JOAQUIN MENDEZ, CED. 402-2613561-0; 6) ANDRES AVELINO BERSON CASTILLO, CED. 402-2133460-6; 7) GERMAN LEXABIEL HIRALDO MARTE, CED. 402-1041823-8; y 8) LUIS ALBERTO CABA OVALLE, CED. 402-1852573-7, lo cual ha quedado evidenciado a través de las reclamaciones de los afiliados y las investigaciones realizadas por los técnicos de la SISALRIL, quienes han validado, a través de los formularios de traspaso enviados por la ARS previa solicitud que las firmas y huellas estampadas en los formularios enviados no coinciden con las de los reclamantes en los primeros seis casos, la firma en el caso del señor GERMAN LEXABIEL HIRALDO MARTE y la huella en el caso de LUIS ALBERTO CABA OVALLE" lo cual constituye una*





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

violación a lo establecido en los artículos 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; la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008; 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 la **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.

RESULTA: Que mediante el Oficio SISALRIL DJ No. 2023002069, de fecha 17 de abril de 2023, esta Superintendencia les 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 4 de abril de 2023, notificó que se harían representar por la Lic. Alberto José Melo Marte, en todo lo relacionado al procedimiento administrativo sancionador en curso.

RESULTA: Que en fecha 21 de abril de 2023, el Lic. Alberto José Melo Marte 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.

RESULTA: Que, la **ARS MONUMENTAL**, en fecha 27 de abril de 2023, por medio de su abogado apoderado Licdo. Lic. Alberto José Melo Marte, depositó su escrito final de defensa, a través del cual solicitó el declarar la nulidad, cierre y archivo definitivo del presente procedimiento administrativo sancionador iniciado.





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 trecientos (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 las solicitudes hechas por los afiliados, esta Superintendencia requirió a la **ARS MONUMENTAL** que nos remitiera los formularios originales de traspaso, a los fines de determinar, en primer lugar, si la ARS tenía los referidos formularios que sustentan la afiliación de los solicitantes y además si los mismos son auténticos, es decir, si han sido firmados de puño y letra por los afiliados, con la finalidad de dar respuesta al requerimiento efectuado. Que, adicionalmente, durante las tareas investigativas se realizaron revisiones y validaciones de los expedientes, 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 y la revisión de los precedentes de la ARS en cuestión sobre la presunta infracción.

CONSIDERANDO 17: Que, **ARS MONUMENTAL** remitió a la SISALRIL los ocho formularios antes indicados, los cuales al ser revisados por los técnicos advirtieron que ninguno fue huellado o firmado por el afiliado. 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. 2023001443 y el Acta de Infracción, ambos de fecha 22 de marzo de 2023, mediante el cual se dio apertura a un procedimiento sancionador en perjuicio de dicha ARS, por el siguiente motivo: *"Haber realizado el traspaso de ocho (8) afiliados entre ARS en el Régimen Contributivo, en el mes de agosto de 2020, en el periodo abril- noviembre de 2021, y el mes de enero 2022, 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 de los afiliados 1) DULCE JAQUELINE MARCHENA, CED. 001-0986810-9; 2) DANNY TAVAREZ RODRÍGUEZ, CED. 032-0029144-5; 3) JUNIOR ANTONIO MENA VASQUEZ, CED. 031-0263831-3; 4) CARLOS VINICIO CORDOBA REYES, CED. 031-0050774-2; 5) WANDERSON JOAQUIN MENDEZ, CED. 402-2613561-0; 6) ANDRES AVELINO BERSON CASTILLO, CED. 402-2133460-6; 7) GERMAN LEXABIEL HIRALDO MARTE, CED. 402-1041823-8; y 8) LUIS ALBERTO CABA OVALLE, CED. 402-1852573-7, lo cual ha quedado evidenciado a través de las reclamaciones de los afiliados y las investigaciones realizadas por los técnicos de la SISALRIL, quienes han validado, a través de los formularios de traspaso enviados por la ARS previa solicitud que las firmas y huellas estampadas en los*





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

formularios enviados no coinciden con las de los reclamantes en los primeros seis casos, la firma en el caso del señor GERMAN LEXABIEL HIRALDO MARTE y la huella en el caso de LUIS ALBERTO CABA OVALLE" lo cual constituye una violación a lo establecido en los artículos 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; la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008; y el artículo 6 Numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales.

CONSIDERANDO 18: Que, en fecha 27 de abril de 2023, **ARS MONUMENTAL**, por medio de su abogado apoderado, sometió el escrito final de defensa en relación al procedimiento administrativo sancionador iniciado por esta Superintendencia.

CONSIDERANDO 19: Que, como argumentos centrales de su defensa la **ARS MONUMENTAL** refiere lo siguiente: i) Violación al "Principio de legalidad y juridicidad de la Administración pública", debido a la aplicación de un Reglamento que no tiene ninguna validez jurídica, por no haber sido promulgado por el Poder Ejecutivo y por no haber sido publicado en la gaceta oficial o en un periódico de circulación nacional; ii) Violación del "Principio de Legalidad de la Pena", en razón de que la infracción imputada **ARS MONUMENTAL**, no está contemplada en la Ley; iii) Violación al derecho al debido proceso, la tutela administrativa efectiva y el derecho de defensa, debido a que la SISALRIL ha violado el procedimiento administrativo sancionador.

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 **ARS MONUMENTAL** 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 Violación al "Principio de legalidad y juridicidad de la Administración pública", debido a que el Reglamento de Investigación y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales no tiene ninguna validez Jurídica, por no haber sido promulgado por el Poder Ejecutivo y por no haber sido publicado en la gaceta oficial o en un periódico de circulación nacional.





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 21: Que la No. 87-01, en su artículo 2 establece las "**Normas reguladoras del Sistema Dominicano de Seguridad Social**", indicando que el SDSS se rige por:

- "...a) Por las disposiciones de la presente ley;*
b) Por las leyes vigentes que crean fondos de pensiones y jubilaciones, así como seguros de salud, en beneficio de sectores y grupos específicos;
*c) Por las **normas** complementarias a la presente ley, las cuales comprenden:*
- 1) El reglamento del Consejo Nacional de Seguridad Social;*
 - 2) El reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social;*
 - 3) El reglamento sobre Pensiones;*
 - 4) El reglamento sobre el Seguro Familiar de Salud;*
 - 5) El reglamento sobre el Seguro de Riesgos Laborales;*
 - 6) El reglamento del Régimen Contributivo Subsidiado;*
 - 7) El reglamento del Régimen Subsidiado;*
 - 8) Los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Social;**
 - 9) Las resoluciones de las Superintendencias de Pensiones y de Salud y Riesgos Laborales..."*

CONSIDERANDO 22: Que el referido artículo 2, continúa indicando que el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) someterá al Poder Ejecutivo los indicados reglamentos en los plazos que ese mismo artículo establece, no siendo el mismo limitativo, es decir que no se indica que son los únicos reglamentos que serán aprobados, sino que aquellos dispuestos explícitamente deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo. Por tanto, aquellos necesarios para la aplicación de la Ley No. 87-01, deben ser aprobados a través de acuerdos arribados en el CNSS.

CONSIDERANDO 23: Que el artículo 182 de la Ley No. 87-01, establece, entre otras cosas que el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) establecerá la gravedad de cada infracción, así como el monto de la penalidad dentro de los límites previstos en el presente artículo.

CONSIDERANDO 24: Que los reglamentos constituyen normas dictadas por los organismos competentes, debidamente habilitados por la Ley correspondiente.

CONSIDERANDO 25: Que de la lectura de los artículos 2 y 182 de la Ley No. 87-01, se evidencia que el legislador habilitó al CNSS para que emitiera el Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, previo acuerdo arribado en dicho órgano mediante la fórmula tripartita que rige ordinariamente para la toma de decisiones.

CONSIDERANDO 26: Que, ante tal tesitura el proceso se ha hecho en apego al principio de legalidad y juridicidad, pues el expediente administrativo sancionador





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

se llevó a cabo de conformidad con la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y el protocolo, las notificaciones y los plazos se sujetaron al Reglamento Sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, e igualmente, de acuerdo a las previsiones supletorias de los artículos 3, 4, 15, 16, 17, 18, 22 y siguientes de la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

CONSIDERANDO 27: Que tampoco puede pasar por inadvertido para el regulador, el comportamiento que ha tenido **ARS MONUMENTAL** que, a nuestro juicio, ha aceptado la validez y carácter vinculante del reglamento de infracciones y sanciones, a saber: en fecha 26 de mayo de 2021, esta Superintendencia dio apertura a un procedimiento sancionador en contra de **ARS MONUMENTAL** por gestionar la afiliación irregular de varios afiliados y agotadas todas las fases de dicho procedimiento, se emitió la Resolución DJ-GIS No. 0006-2022, de fecha 21 de marzo de 2022, a través de la cual se sancionada a esa administradora con una multa ascendente a la suma de RD\$2,696,400.00.

CONSIDERANDO 28: Que en este mismo proceso administrativo sancionador **ARS MONUMENTAL** ha reconocido la validez del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales al indicar que se *"ha violado el procedimiento administrativo sancionador, contemplado en el Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y Seguro de Riesgos Laborales"*, así como los escritos de defensa depositados en la fases del procedimiento administrativo sancionador, que concluyó con la emisión de las Resoluciones Nos. DJ-GIS No.0006-2022, de fecha 21 de marzo de 2022, por lo que tal pretensión resulta del todo contradictoria e incoherente con el comportamiento previo del impetrante, lo que a juicio de esta Superintendencia resulta inadmisibles toda pretensión objetivamente contradictoria con respecto al comportamiento anterior mostrado por la ARS.

CONSIDERANDO 29: Que esta Superintendencia tampoco puede ignorar el criterio reiterado del órgano superior jerárquico dentro del ámbito del SDSS, el cual ha sido consistente ratificando las sanciones a diversas ARS amparadas en la validez y vigencia del Reglamento de Infracciones, por lo que, en apego al principio de confianza legítima, seguridad jurídica y juridicidad, mal podría esta Superintendencia intentar subvertir con sus decisiones el criterio inveterado de su órgano superior, pues ello sería condenar la presente resolución sancionadora a su eventual revocación ante un eventual recurso de apelación jerárquico.

CONSIDERANDO 30: Que este órgano ha resuelto más de cincuenta (50) procesos administrativos sancionadores con la imposición de multas por distintas





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

conductas tipificadas, dentro de las que se encuentra la Resolución DJ-GIS No. 006-2022, previamente detallada.

CONSIDERANDO 31: Que, en apego a los principios de confianza legítima y coherencia, toda vez que la SISALRIL se ha mantenido actuando de conformidad con las expectativas que razonablemente ha generado, es del criterio que este argumento es totalmente extemporáneo toda vez que dicho reglamento previamente ha sido reconocido por **ARS MONUMENTAL**.

CONSIDERANDO 32: Que, adicionalmente, este órgano regulador ha ponderado que esta línea argumentativa esbozada por el recurrente desborda todo parámetro de proporcionalidad pues, para lograr mitigar los riesgos de una sanción administrativa, de alcance relativo, pretende aniquilar el esquema normativo sobre el que se rige la potestad y tipicidad sancionadora con la que cuenta la Superintendente de Salud y Riesgos Laborales, lo que indudablemente pudiera tener efectos y consecuencias funestas para la integralidad del Sistema Dominicano de Seguridad Social, y para las conquistas de derechos a favor de los afiliados al mismo. Es por tal motivo, y en acopio a criterios de proporcionalidad, razonabilidad, prudencia y oportunidad temporal, que esta línea de defensa debe ser rechazada.

Ponderación del argumento de Violación del "Principio de Legalidad de la Pena", en razón de que la infracción imputada a ARS MONUMENTAL, no está contemplada en la Ley.

CONSIDERANDO 33: Que, en el escrito de defensa depositado 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 34: 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 traspaso, con intención dolosa, en connivencia o no con los promotores de seguros de salud, con el objeto de obtener beneficios





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

económicos, es un hecho que se encuentra tipificado como una infracción en el artículo 6 numeral 18 del indicado Reglamento.

CONSIDERANDO 35: Que, sobre el particular, los precedentes vinculantes más emblemáticos emanados del Consejo Nacional de 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 fechas 10 y 11 de enero de 2019, respectivamente y más recientes las Resoluciones CNSS Nos. 556-04 y 562-03, de fechas 10 de noviembre de 2022 y 26 de febrero de 2023, respectivamente, que confirman las resoluciones sancionadoras Nos. DJ-GIS 0001-2022 y 0004-2022.

CONSIDERANDO 36: Que es importante dejar constancia que el principio de tipicidad refiere que sólo constituyen ilícitos administrativos, aquellos hechos que de manera previa hayan sido tipificados como tales en una norma con rango de Ley, incluyendo aquellas que hayan sido especificadas o graduadas vía reglamentaria con la finalidad de una más correcta y adecuada identificación de las conducta, objeto de las infracciones o de una más precisa determinación de las sanciones a que haya lugar.

CONSIDERANDO 37: Que, la normativa que habilita el procedimiento sancionador en curso es la Ley No. 87-01, específicamente en el literal g) del artículo 176 que establece como función de la SISALRIL el imponer multas y sanciones a las ARS mediante resoluciones fundamentadas cuando no cumplan con las disposiciones de referida ley y sus normas complementarias; mientras que, el artículo 180 dispone que *"será considerada como una infracción, cualquier incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones establecidas en la presente ley y sus normas complementarias, así como las conductas sancionables consignadas en los mismos"*. Para este caso, la infracción cometida por **ARS 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 38: 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





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

Administrativo Sancionador como incluso en el del Derecho Penal. (Alejandro Nieto. Derecho Administrativo Sancionador. 5ta. Edición. Tecnos. Pág. 273).

CONSIDERANDO 39: 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 40: 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 41: 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





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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 contravenirlos. (María Jesús Gallardo Castillo. Los Principios de la Potestad Sancionadora Teoría y Práctica. Lustel. Pág. 55).

CONSIDERANDO 42: Que, todo este desarrollo doctrinal nos lleva a reflexionar sobre el contenido sancionador de la Ley No. 87-01, las potestades legales conferidas a esta Superintendencia y el ámbito y alcance del Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), mediante la Resolución No. 169-04, de fecha 25 de octubre de 2007. En ese sentido, luego de un minucioso análisis de las corrientes de mayor vanguardia del Derecho Administrativo Sancionador, hemos construido el criterio que, en la especie, la definición sobre infracciones contenidas en el Reglamento, tiene un espíritu de colaboración que está avalado por el propio artículo 183 de la Ley No. 87-01. Esto nos lleva a concluir que, en términos materiales, asumiendo el principio de reserva de ley como relativo, la delegación reglamentaria es válida, se ha consolidado en el tiempo y, además, necesaria en tanto a herramienta normativa que sirve para actualizar el marco de conductas típicas, sin necesidad de agotar el extenuante proceso legislativo que exige una modificación a la Ley. 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 del argumento a la violación al derecho de defensa, el derecho al debido proceso y la tutela administrativa efectiva debido a que la SISALRIL ha violado el procedimiento administrativo sancionador, contemplado en el Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 43: 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 derivó la extensión de un requerimiento o de una advertencia para la corrección de las deficiencias observadas, la ordenación de medidas de carácter provisional y las resoluciones que fuesen necesarias.

CONSIDERANDO 44: Que el antes indicado Reglamento dispone que el procedimiento de investigación se iniciará mediante comunicación de la Gerencia





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

de Investigaciones y Sanciones de la SISALRIL dirigida al presunto infractor, informándole sobre la recepción de una queja o reclamo en su contra.

CONSIDERANDO 45: 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 los cuales 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 46: 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 47: Que **ARS MONUMENTAL** sostiene que las investigaciones previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, no fue realizada por la Gerencia de Investigaciones y Sanciones de la SISALRIL, sino más bien por la Dirección de Atención a los Usuarios (DAU), 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 presentado y validado 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 realidad el escrutinio investigativo responde a parámetros de libertad, pertinencia y con enfoque en la realidad de cada caso, para lo cual 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 48: Que, en respuesta a los planteamientos sobre el debido proceso, el derecho de defensa y separación de la actividad de instrucción de la sancionadora, vale afirmar que la forma como está concebido el procedimiento





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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 49: 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. 2023002069, de fecha 17 de abril de 2023, 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".*

CONSIDERANDO 50: Que, en ese sentido, en fecha 21 de abril de 2023, 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 51: 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 traspaso de cada uno de los reclamantes consignados en el acta inicial de infracción los cuales presentan inconsistencias en huellas y firma.

CONSIDERANDO 52: Que, todo lo anteriormente indicado nos lleva a concluir que el argumento de **ARS MONUMENTAL** no puede prosperar, atendiendo a que,





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

si se agotó la fase de investigación previa, se cumplió con el debido proceso y el derecho a defensa.

Consideraciones finales.

CONSIDERANDO 53: Adicionalmente **ARS MONUMENTAL**, en su escrito de defensa alega violación al "Principio de Personalidad de la Pena", respecto a lo que esta Superintendencia mantiene el criterio de que los artículos 14, párrafo 3 y 16 del Reglamento para la Organización y Regulación de las ARS se establecen de manera clara que cualquier infracción, error u omisión, en especial aquellas que impliquen perjuicios a los intereses de los afiliados, como es el caso de la especie, 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. En este caso particular, si bien son los promotores que procuran las firmas y huellas de los afiliados, **ARS MONUMENTAL** proporcionó los formularios de traspaso los cuales presentan inconsistencias en huellas y firma. Las ARS una vez son gestionadas las afiliaciones, son las responsables de la custodia de la documentación y la validación de las mismas, por lo que es el sujeto pasivo de las sanciones administrativas ante cualquier falta cometida por intermedio o no de los promotores, ante afiliaciones y traspasos irregulares, pudiendo la ARS actuar en repetición en su contra.

CONSIDERANDO 54: Que el artículo 155 de la Ley 87-01 contempla la contratación de promotores de seguros de salud, estableciendo que: "Las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) podrán contratar promotores de seguros de salud para ofertar sus servicios e inscribir a sus afiliados, siempre que éstas sean responsables de sus actuaciones. Los promotores de seguros de salud cumplirán determinados requisitos profesionales y técnicos, serán entrenados por las ARS y deberán recibir una acreditación de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, la cual podrá suspenderla o cancelarla de acuerdo a la gravedad de la infracción. Las normas complementarias establecerán la regulación correspondiente".

CONSIDERANDO 55: 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





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

que, aún se tratara 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 56: 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 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 57: Que, atendiendo a los preceptos previamente narrados, esta Superintendencia es del criterio que uno de los efectos naturales del proceso sancionador, es generar en el impenetrado los incentivos adecuados para disuadirlo y lograr proscribir la conducta susceptible de sanción generando los mecanismos para que la infracción sea más onerosa que el cumplimiento o sujeción al deber ser. Que, frente a tales premisas, nada impide el tratamiento de cada infracción de forma independiente.

CONSIDERANDO 58: 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 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 59: 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 60: 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





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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 61: 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 62: 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 traspaso de cada uno de los reclamantes consignados en el acta inicial de infracción los cuales presentan inconsistencias en huellas y firma.

CONSIDERANDO 63: Que el proceso de traspaso de ARS se refiere al derecho que tiene el afiliado de cambiarse a la ARS a la cual desea pertenecer, una vez cumpla con los requisitos establecidos, y se lleva a cabo mediante el registro de datos a través de un formulario ante la administradora de su preferencia, conforme a lo dispuesto en la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008, de fecha 24 de junio del año 2008, lo que inexorablemente exige el correcto llenado del indicado formulario de manera personal por parte del afiliado, el cual incluye la firma y huella del afiliado solicitante.

CONSIDERANDO 64: 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 la que manifiesta haber sido traspasados a **ARS MONUMENTAL** sin su consentimiento, la existencia de elementos de pruebas suficientes que conforman la responsabilidad de la **ARS MONUMENTAL** de las acciones irregulares llevadas a cabo para promover los citados traspasos, mediante la utilización de técnicas fraudulentas y dolosas, consistentes en cargar en el SUIR los formularios de traspasos que no fueron huellados y algunos firmados por los afiliados; por consiguiente, esta Superintendencia es del criterio que procede sancionar a dicha ARS por dicho motivo.





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

CONSIDERANDO 65: Que, en consecuencia, es evidente que, en el presente caso, **ARS MONUMENTAL**, al haber gestionado de manera dolosa el traspasos irregular de los citados afiliados, sin sus consentimientos, con el objeto de obtener beneficios económicos, ha incurrido en la violación del artículo 6 numeral 18 del Reglamento de Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, por lo cual procede sancionar dicha ARS, con una multa ascendente a la suma de doscientos (200) Salarios Mínimos Nacional.

CONSIDERANDO 66: 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 67: 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**. Tal y como se ha indicado anteriormente, en esta oportunidad la Superintendencia aplicará una sanción por proceso, y en vista de que las afiliaciones ocurrieron en períodos distintos, no coincide el SMN, motivo por el cual se tomará en cuenta el de menor monto.

CONSIDERANDO 68: Que **ARS MONUMENTAL**, al haber gestionado de manera irregular el traspaso de los afiliados: 1) DULCE JAQUELINE MARCHENA, CED. 001-0986810-9; 2) DANNY TAVAREZ RODRÍGUEZ, CED. 032-0029144-5; 3) JUNIOR ANTONIO MENA VASQUEZ, CED. 031-0263831-3; 4) CARLOS VINICIO CORDOBA REYES, CED. 031-0050774-2; 5) WANDERSON JOAQUIN MENDEZ, CED. 402-2613561-0; 6) ANDRES AVELINO BERSON CASTILLO, CED. 402-2133460-6; 7) GERMAN LEXABIEL HIRALDO MARTE, CED. 402-1041823-8; y 8) LUIS ALBERTO CABA OVALLE, CED. 402-1852573-7, ha incurrido en la violación en los artículos 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; la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008; 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





República Dominicana Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

dicha ARS con una multa equivalente a doscientos (200) Salarios Mínimos Nacional.

CONSIDERANDO 69: 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"*.

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 Aspectos Generales de Afiliación al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social mediante Resolución No. 155-02 en fecha 22 de febrero de 2007, promulgado mediante el decreto 234-07, de fecha 4 de mayo de 2007; 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; la Resolución No. 371-04, de fecha 3 de septiembre de 2015, emitida por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS); y la Resolución Administrativa de la SISALRIL No.00154-2008 de fecha 24 de junio de 2008.

RESUELVE:

PRIMERO: SANCIONAR, como al efecto sanciona, a la **ARS MONUMENTAL**, 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 de los ocho (8) afiliados previamente indicados, 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





República Dominicana
Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales

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 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 **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.

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, 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**, 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 siete (7) días del mes de septiembre del año dos mil veintitrés (2023).


Dr. Jesús Feris Iglesias
Superintendente

