



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0311/22

Referencia: Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de septiembre del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil y Miguel Aníbal Valera Montero, miembros; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución de la República; 9 y 36 de la Ley

Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la disposición impugnada

La presente acción directa, procura la declaratoria de inconstitucionalidad de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL), del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), cuyo mandato expresa:

Artículo 46.- Transferencia Activos Filial Colegio Médico Dominicano. Los bienes de la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), como filial del Colegio Médico Dominicano (CMD), se manejarán de acuerdo a la Ley No.68-03, del 19 de febrero de 2003.

2. Pretensiones de la accionante

La Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS), representada por su secretario general, doctor Rafael Manzanillo Laguna y por su directora de planes sociales, doctora Coral del Socorro Pereyra Ramírez, quienes actúan en calidad de socios de la misma, requiere de esta jurisdicción especializada la declaratoria de no conformidad con la Constitución del citado artículo 46 de la Ley núm. 397-19 y, en sustento de ello, señalan que el Poder Ejecutivo *por interpretación errónea* de las disposiciones contenidas en la ley que crea al Colegio Médico Dominicano y sus reglamentos orgánico y

Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

electoral, le catalogan como *filial* ordenando la transferencia de sus activos a dicho Colegio Médico; institución, de la que establecen no ser dependientes, ya que desde su creación como organización sin fines de lucro, la AMIDSS es beneficiaria de independencia, tanto orgánica como administrativa.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Es por ello que la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguridad Social (AMIDSS) entiende, que el dictado legal impugnado no se ajusta a lo preceptuado por los artículos 6, 8, 39.3; 40.15; 47, 51.1; 74.4 y 110 de la Constitución dominicana los cuales, reproducidos en contexto rezan:

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia: (...)

3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión [.]

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: (...)

15. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica [.]

Artículo 47.- Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley.

Artículo 51.- Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes. (...)

1. Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa [.]

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...)

4. Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

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

Sosteniendo consigo, que el reproducido artículo 46 de la Ley núm. 397-19, también es contrario al orden del artículo 6, literal c) de la Ley núm. 68-03, promulgada el catorce (14) de febrero de dos mil tres (2003), que crea el Colegio Médico Dominicano (CMD) y del artículo 20 de su reglamento electoral, del primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil tres (2003); cuyos términos exponen, individualmente, lo siguiente:

Ley núm. 68-03.

Artículo 6.- El Colegio Médico Dominicano estará constituido por los siguientes organismos de dirección:

(...)

c) Presidente, Primer Vice Presidente / Segundo Vicepresidente (Presidente/a del Consejo Nacional), Tercer Vicepresidente (Presidente del Consejo Nacional de Sociedades Médicas Dominicanas), Presidentes Regionales (Distrito Nacional – Santo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Domingo, Regional Norte, Regional Sur y Regional Este), Secretario General, Secretarías de Actas, Secretario de Finanzas, Secretario de Relaciones Públicas, Secretario de Ética y Calificaciones, Secretario de Asuntos Intersindicales, Secretario de Deportes, Secretario Científico Cultural; Secretario/as de Planes Sociales y Cooperativismo, Secretario de Residencias Médicas, Secretario de Médicos Generales, Secretario de Médicos Residentes, Secretario de Educación Médica, Secretario de Extensión, Secretario de Acción Gremial, Secretario de Publicaciones y Biblioteca, Secretario de Asuntos Internacionales, Presidente de la Agrupación Médica del Seguro Social, Secretariado de la Mujer y el Secretariado de Médicos Pasantes que serán invitados permanentemente a la Junta Directiva, con voz y sin voto.

Reglamento Electoral del Colegio Médico Dominicano.

Artículo 20.- La Comisión Electoral de cada demarcación tendrá 72 horas para la aceptación o rechazo de cada candidatura. La Comisión Electoral y/o La Comisión Electoral Provincial a través del delegado de cada candidatura podrá ejercer las observaciones de las modificaciones sugeridas para ajustar cada plancha a la exigencia de la ley y del reglamento interno.

4. Hechos y argumentos de la accionante en inconstitucionalidad

A partir de la página ocho (8) de su instancia introductoria, recibida ante la secretaría general de este tribunal el catorce (14) de octubre de dos mil diecinueve (2019) la impetrante, en justificación de sus pretensiones ajustadas al marco de esta acción directa de inconstitucionalidad, establece:



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3.5- Los accionantes, Agrupación Médica Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS), en calidad de ONG, debidamente constituida, que nunca ha sido filial, Sucursal o agencia ligada o dependiente de ninguna otra entidad pública o privada, razones por las cuales los socios directivos referidos, accionan frente ante ese alto tribunal en razón de que el indicado artículo 46 de la referida Ley No.397-19, de fecha 17-9-19 no solo le violenta derechos fundamentales constitucionales, sino que también le da una condición y calidad que no tiene y nunca ha tenido, pues bajo el criterio de que dicha AMIDSS es una filial del Colegio Médico Dominicano (CMD), ordena traspasar los bienes y activos del mismo a nombre y favor del indicado Colegio Médico (sic).

3.6.- Los accionantes justifican su interés legítimo en el presente accionar, en razón de que dicho articulado, atacado de inconstitucional, afecta seriamente derechos fundamentales de los mismos relativos al derecho de propiedad, entre otros, pues por una errónea interpretación del legislador a la parte in fine del literal C, del artículo 6 de la ley 68-03, no solo le da a la AMIDSS una condición que no tiene, sino que también pretende transferir o traspasar los bienes y activos de misma al indicado Colegio Medico -sic- Dominicano (CMD); de dichos activos solo pueden disponer y decidir los miembros que componen a la ONG accionante, al tenor de las disposiciones de los Estatutos Sociales que le dan vida y de la Ley No.122-05 y su Reglamentos de Aplicación No.40-08, de fecha 8 de enero del 2008 (...).

5.3. La Accionante, tiene sobrado y legítimo interés en lograr la efectiva tutela judicial que prevé nuestra constitución y sus derechos fundamentales, principalmente el derecho a la propiedad privada que le seria afectado al considerarla filial o dependiente del CMD, el cual sin



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ningún derecho o calidad vendría a lograr el disfrute de los activos y bienes propiedad de la AMIDSS, sobre los que solo pueden decidir los miles de médicos que en calidad de Miembros o Socios conforman la membresía o filiación de dicha entidad; por lo que dicho artículo 46 de dicha ley 397-19 es contrario a la Constitución, violentando los indicados artículos: 6, 110, 39.3, 8, 40.15, 47, 51.1, y 74.4 de nuestra Constitución Política. (...)

6.1.4- La entidad accionante, en el presente escrito de acción directa de inconstitucionalidad, es de opinión de que el legislador al formular dicho artículo 46 de la ley 397-19, objeto de la presente acción, vulnera -sic- el principio de seguridad jurídica bajo el alegato de que la AMIDSS es filial del CMD, con el fin, de hacer a este último beneficiario, sin ninguna calidad o condición, de los activos que componen el patrimonio de la accionante. (...)

6.2.3- El indicado artículo 46 de la ley 397-19, de fecha 17-9-19, reiteramos es contrario al principio de razonabilidad en razón de que no cumple los parámetros constitucionales de justicia y utilidad exigidos por el indicado Artículo 40.15 de la Constitución de la República; el mismo carece de objetividad en su propósito, lo que (sic) es contrario al Artículo 40 Numeral 15 de la Constitución de la República. (...)

6.3.1- Bajo la ...función del Estado es importante establecer si el artículo 46 de la Ley 397-19, de fecha 17-9-19, que crea el IDOPPRIL, es conforme al marco de libertad justicia social que prima en nuestro ordenamiento constitucional; El Estado está llamado a proteger los derechos esenciales de los ciudadanos e instituciones que la conforman; sin embargo dicho Articulado afectado de la presente acción quebranta dicha función, pues contrario al mandato constitucional pone en riesgo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los derechos de la accionante al darle a la misma una relación que no tiene respecto a otra entidad Pública con la que nunca ha tenido lazos de dependencia, afinidad o relación, pues las legislaciones que sirven de base a las mismas tienen naturaleza diferentes (sic).

6.3.2- Es claro que dicha función del Estado busca lograr y mantener un clima de justicia social, a los fines de proteger el derecho de los ciudadanos a asociarse y agruparse en las diferentes entidades grupales o de cualquier otra naturaleza en pos de lograr mejores condiciones de vida; La AMIDSS agrupa en su seno una gran cantidad de médicos, que en modo alguno han requeridos hacer desaparecer la entidad que le une, AMIDSS; sin embargo el indicado Artículo 46 objeto de la presente acción no solo lastima sus derechos fundamentales, si no que elimina su sagrado derecho de propiedad, pues despoja a la misma y a sus Miembros, de los Activos que la componen y que ha sido lograda con la participación económica de todos ellos.(...)

6.4.3- El mandato del Artículo 46 de la Ley No. 397-19, de fecha 17-9-19, objeto de la presente instancia, violenta seriamente el derecho fundamental constitucional de la Libertada (sic) de Asociación, ya que el mismo vendría a hacer desaparecer una entidad de naturaleza gremial válidamente constituida que desde su creación ha tenido una seria actividad protegiendo y defendiendo los intereses de sus asociados y de esta colectividad. (...)

6.5.3- Se trata de que el legislador, al emitir su indicada Ley No. 397-19, en su Artículo 46 desconoció la existencia de un organismo debidamente constituido, que no tiene afinidad o dependencia con ningún otro organismo o entidad, viola el invocado principio de Igualdad consagrado en el indicado Numeral 3 del Artículo 39 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nuestra Constitución. (...)

6.6.3- El artículo 46 de la Ley No. 397-19, objeto de la presente acción de inconstitucionalidad afecta seriamente el derecho de propiedad del que disfruta la accionante AMIDSS, ya que de la aplicación del mismo se desprendería despojar a dicha ONG del activo o patrimonio que por más de medio siglo ha logrado con los aportes de sus asociados.

6.6.4- Dicho Artículo ordena transferir los activos de la accionante AMIDSS a nombre y favor del Colegio Medico Dominicano (CMD), cuando de la transferencia de los mismos solo pueden decidir los médicos Miembros de dicha ONG accionante, de otra forma, seria -sic- afectar los derechos de Propiedad de los Miembros de la Accionante y de los accionantes; todo lo cual es contrario a los derechos fundamentales de los mismos [.]

El referido Artículo 46 de la Ley No. 397-19, violenta de manera seria el indicado Numeral 4 del Artículo 74 de Nuestra Constitución, toda vez que debido a esa errónea disposición se anulan también los derechos y garantías fundamentales de los accionantes, a ser tratados de forma igualitaria y justa frente a cualquier persona física o moral, y de armonizar sus intereses económicos y gremiales y sobre todo, los bienes y derechos protegidos por esta constitución en favor de todos los ciudadanos, lo cual se pierde con esa irreflexiva disposición congresional (sic) contenida en ese erróneo artículo 46 (...)

6.9.3- De lo anterior se desprende, la errónea interpretación dada por el legislador al mandato del Literal C, del Artículo 6 de la Ley No. 68-03, de fecha 19-02-03, que crea el Colegio Médico Dominicano, al darle en la nueva ley una interpretación que no tiene, lo cual violenta derechos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esenciales y fundamentales de los accionantes previstos en nuestra constitución y en todas las convenciones internacionales que hemos suscrito como nación, que garantizas la libre asociación y los derechos inherentes a toda persona...

Por tales motivos... y muy respetuosamente tienen a bien concluir solicitando:

Primero: Admitir la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad incoada por la indicada Agrupación Medica del IDSS (AMIDSS), y los señores los Rafael Manzanillo Laguna y Coral Del Socorro Pereyra Ramirez, mediante instancia de fecha 8-10-2019, contra el artículo 46 de la Ley No. 397-19, promulgada en fecha 30-0-19 (sic) Segundo: Acoger la presente acción directa de inconstitucionalidad antes señalada y, en consecuencia, Declarar no conforme con nuestra Constitución el artículo 46 de la Ley No.397-19 de fecha 17-9-19.

Tercero: Declarar el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 y 66 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucionales y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011)''.

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso, se solicitó la intervención del Poder Legislativo y de la Procuraduría General de la República cuyas opiniones, formuladas a partir de sus correspondientes escritos, se exponen a continuación.

5.1. Opinión del Senado de la República

Mediante instancias recibidas el primero (1^{ro}) de noviembre y el cuatro (4) de

Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diciembre de dos mil diecinueve (2019) en la Secretaría General de esta alta corte, el Senado de la República expresa:

...[E]ntendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato Constitucional al momento de sancionar la Ley No, 397-19, que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales, del 19 de septiembre del 2019, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

Y en lo que respecta al fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad *por las razones indicadas, lo dejamos a la soberana apreciación de este honorable Tribunal (sic).*

5.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República

En su escrito de opinión, recibido ante la Secretaría General de esta sede constitucional el veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), la Cámara de Diputados solicita, incidentalmente, que la referida acción directa sea declarada inadmisibles *por carecer de objeto y claridad* o de lo contrario, en cuanto al fondo, se disponga su rechazo. Para ello, expone:

6.1- De acuerdo con el artículo 9, de la Ley 137-11, el Tribunal Constitucional es competente para conocer de los casos previstos por el artículo 185 de la Constitución y de los que esta ley atribuye. Conocerá de las cuestiones incidentales que surjan ante él. Además, el Tribunal ha establecido..., que conforme al artículo 44 de la Ley núm. 834, las causales de inadmisibilidad no son limitativas sino enunciativas, debido a lo expuesto, se presenta previo al examen del fondo de la causa, la



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

causal de inadmisibilidad por falta de objeto que afecta a la acción in comento, ya que no está contemplado como objeto del control concentrado ni en la Constitucional -sic-, conforme a su artículo 185.1, ni en el artículo 36 de la ley 137-11, el análisis de las disposiciones contenidas en la Carta Magna.

6.3- El Tribunal Constitucional ha fijado precedentes respecto del objeto y alcance de la acción directa de inconstitucionalidad... La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y general.

7.- En el presente caso, la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez, contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales, de fecha (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), por alegadamente vulnerar los artículos 6, 8, 39.3, 40.15, 47, 51.1, 74.4 y 110, de la Constitución dominicana.

7.1.- Desde nuestra óptica, no se vislumbra que el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, altere en modo alguno el orden constitucional, y, en consecuencia, violente los principios y derechos protegido -sic- por los artículos aludido -sic- como ha denunciado la accionante.

Concluyendo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[d]e manera principal Primero: Declarar inadmisibile la presente acción directa en inconstitucionalidad, por aplicación del artículo 38 de la Ley No. 137-11, en razón de que los accionantes, en su instancia, no exponen los fundamentos en forma clara y precisa, sobre la alegada vulneración del el (sic) artículo 46 de la Ley núm. 397-19, de fecha 17 de septiembre del año 2019, que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos laborales, a las disposiciones de los artículos 6, 8, 39.3, 40.15, 47, 51.1, 74.4 y 110, de la Constitución de la República.

En cuanto al fondo Segundo: Acoger la opinión y conclusiones presentadas por la Camara -sic- de Diputados, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta -sic- por Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez, contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales, de fecha (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), por alegada violación de los artículos 6, 8, 39.3, 40.15, 47, 51.1, 74.4 y 110, de la Constitución de la República.

Tercero: Declarar conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos laborales -sic-, de fecha (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), por haberse llevado a cabo con estricto apego a la carta sustantiva del estado (sic).

Cuarto: Rechazar por improcedente, mal fundada, y carente de fundamentos constitucionales, la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por las razones expuestas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Quinto: Declarar conforme con la Constitución el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos laborales -sic-, de fecha (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), por los motivos antes indicados.

Sexto: Declarar el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia”.

5.3. Opinión de la Procuraduría General de la República

Mediante Oficio núm. 6317, recibido el treinta (30) de octubre de dos mil diecinueve (2019) ante la Secretaría General del Tribunal, la Procuraduría General de la República, a partir de la página (8) de su escrito, es de opinión que la pretendida acción directa de inconstitucionalidad debe ser rechazada y en alusión a ello, indica lo siguiente:

4. De la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

(...) En la especie, el objeto de la presente acción directa está dirigido contra el artículo 46 de la Ley No. 397-19 del 2019 que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL), por supuestamente vulnerar los artículos 39.3, 40.15, 47, 51.1 y 110 de la Constitución dominicana.

Como puede observarse, la misma tiene naturaleza normativa y alcance general, por lo que puede ser impugnada ante la jurisdicción constitucional, a través de la vía procesal de acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo al criterio jurisprudencial fijado por el Tribunal Constitucional dominicano, mediante sentencia TC/0003/13... (sic).



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En el presente caso..., este Ministerio Público entiende que la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al constituir, la norma atacada en inconstitucionalidad, de cumplimiento obligatorio para las personas físicas y jurídicas. Asimismo, la asociación antes señalada, tiene como objeto principal la protección de los derechos de los médicos que laboran en el antiguo IDSS. De lo anterior se desprende su interés jurídico y jurídicamente protegido, pues de quedar verificada la inconstitucionalidad denunciada, sería en ocasión de que esta les causa un perjuicio a su derecho de libertad de expresión.

4.2.- En cuanto a la alegada violación al derecho a la igualdad (Art. 39.3 de la Constitución)

Los accionantes..., objetan mediante su acción directa de inconstitucionalidad el artículo 46 de la Ley No. 397-19 del 2019 que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL) (sic), aduciendo que dicha disposición legal viola el derecho a la igualdad al pretender dar a la accionante en su condición de asociación sin fines de lucro, 'un trato desigual frente a la aplicación de la ley y la administración de justicia'.

En la especie, se advierte que el referido artículo 46 de la Ley No. 397-19 del 2019 que crea el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL) (sic), dispone que los bienes de la institución que acciona en inconstitucionalidad, es decir, Agrupación Médica (sic) del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS), se administrarán conforme a las disposiciones de la Ley No. 68-03, del 19 de febrero de 2003, que crea el Colegio Médico



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dominicano (CMD), ya que la asociación accionante es una filial de dicho Colegio.

Como se observa, con dicha disposición no se advierte discriminación alguna en perjuicio de la asociación accionante, ya que el régimen jurídico de administración de los bienes de dicha institución al resultar una filiar del Colegio Médico Dominicano (CMD), debe ser la misma ley que regula dicho gremio. Por tanto, el medio de inconstitucionalidad promovido por la accionante debe ser rechazado por el Tribunal Constitucional.

4.3.- En cuanto a la alegada violación al principio de razonabilidad (Art. 40.15 de la Constitución)

Los accionantes..., objetan mediante su acción directa de inconstitucionalidad el artículo 46 de la Ley No. 397-19 (...), aduciendo que dicha disposición legal viola el principio de razonabilidad consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución de la República.

La disposición impugnada al plantear que el régimen jurídico para la administración de los bienes de una filial del Colegio Médico Dominicano (CMD), debe ser el mismo que rige para la organización principal, esto es, la Ley No. 68-03, no incurre en una medida irrazonable o desproporcionada ya que procura una uniformidad en el régimen de administración de los bienes de instituciones de la misma naturaleza, conexión institucional y que procura los mismos fines, como es la protección de los profesionales de la medicina asociados al gremio, aunque enfocado en el caso de la asociación accionante a un ámbito concreto, es decir, los médicos que laboraban para los hospitales y sistema de salud del seguro social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tanto, solicitamos que el Tribunal Constitucional rechace el presente medio de inconstitucionalidad.

4.4.- En cuanto a la alegada violación al derecho a la libertad de asociación (Art. 47 de la Constitución)

Los accionantes..., objetan mediante su acción directa de inconstitucionalidad el artículo 46 de la Ley No. 397-19 (...), aduciendo que dicha disposición legal viola el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 47 de la Constitución de la República.

En el caso ocurrente, no se observa que la disposición impugnada por la accionante al disponer que sus bienes sean administrados bajo el régimen de la Ley No. 68-03 se establezca alguna medida que coarte o afecte el derecho a la asociación de los médicos afiliados a la ONG accionante, esto es, les impida desvincularse cuando lo deseen, o bien le impida a nuevos médicos afiliarse a dicha asociación si cumplen con los requisitos de admisibilidad a la misma. Como se advierte el artículo 46 de la Ley No. 397-19 en nada trasgrede el derecho a la libertad de asociación, por tanto el Tribunal debe rechazar este medio de inconstitucionalidad.

4.4.- En cuanto a la alegada violación al derecho de propiedad (Art. 51.1 de la Constitución)

Los accionantes..., objetan mediante su acción directa de inconstitucionalidad el artículo 46 de la Ley No. 397-19 del 2019 (...), aduciendo que dicha disposición legal viola el derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución de la República.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No se deduce de la redacción y alcance del referido artículo 46 de la Ley No. 397-19, que la asociación accionante, le fuere despojado el control y disposición de los bienes de su titularidad, sino que la forma de administrarlo estará regida por las disposiciones de la Ley No. 68-03. Esta norma no implica la imposibilidad de la asociación accionante de aprovecharse o beneficiarse del goce de los bienes que están en su patrimonio, por lo que el Tribunal Constitucional debe desestimar este medio de inconstitucionalidad.

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

Los accionantes..., objetan mediante su acción directa de inconstitucionalidad el artículo 46 de la Ley No. 397-19 del 2019 (...), aduciendo que dicha disposición legal viola el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 110 de la Constitución de la República.

No se configura a nuestro juicio, violación alguna al principio de seguridad jurídica en la medida de que la norma impugnada prevé bajo qué régimen legal deberán administrarse los bienes de la asociación accionante, como filial del Colegio Médico Dominicano (CMD), por lo que dota de certeza el alcance de dicho texto. Por tanto, este medio de inconstitucionalidad debe ser rechazado por el Tribunal Constitucional.

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

Primero: En cuanto a la forma: Que sea declarada admisible la Acción Directa de Inconstitucionalidad de fecha 14 de octubre de 2019,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpuesta por Agrupación Medica (sic) del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y Dres. Rafael Manzanillo Laguna y Coral Del Socorro Pereyra Ramírez, por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia -sic-.

Segundo: En cuanto al fondo: Que procede Rechazar la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por Agrupación Medica -sic- del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y Dres. Rafael Manzanillo Laguna y Coral Del Socorro Pereyra Ramírez, por no existir violación alguna a los artículos 39.3, 40.15, 47, 51.1, 110 de la Constitución” (sic) [.]

6. Celebración de audiencia pública

El Tribunal, en correlación a lo establecido por el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que describe la celebración de una audiencia oral y pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintinueve (29) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), compareciendo las partes y quedando el expediente en estado de fallo.

7. Pruebas documentales

Han sido aportados a la causa, en interés de las alegaciones de las partes, los siguientes documentos:

1. Instancia introductoria de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez y sus anexos, recibida por ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el catorce (14) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Oficio núm. 6317, contentivo del dictamen ofrecido por la Procuraduría General de la República en cuanto a la acción directa de inconstitucionalidad comentada, recibido ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el treinta (30) de octubre de dos mil diecinueve (2019).
3. Escrito de conclusiones de la Cámara de Diputados de la República, depositado ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).
4. Escritos de conclusiones del Senado de la República, depositados ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional el primero (1^o) de noviembre y el cuatro (4) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), respectivamente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

De conformidad con los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), corresponde a este tribunal conocer y decidir de las acciones directas de inconstitucionalidad.

9. Legitimación procesal activa o calidad de la accionante

a. En el ámbito de la jurisdicción constitucional, la legitimación procesal activa o calidad es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona, sea física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procesos jurisdiccionales como



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionantes o reclamantes; donde el artículo 185, numeral 1) de la Constitución de la República dispone:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

b. Del mismo modo, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica de esta jurisdicción, contempla que la acción directa de inconstitucionalidad *podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

c. En aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos por los numerales 1), 3), 4) y 9) del artículo 7 de la indicada Ley núm. 137-11, en aras de ampliar los conceptos de legitimación procesal activa e interés jurídico necesarios para el acceso al control concentrado de la constitucionalidad, este Tribunal a través de la Sentencia TC/0345/19,¹ del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) ha precisado, que de ahora en adelante

o. ... tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la

¹ Acápite 8; págs. 28 y 29.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

d. De lo cual, resulta imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole el derecho a participar en el sistema democrático atendiendo a lo previsto en las cláusulas de soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho, conforme a lo dispuesto por los artículos 2 y 7 de la Regla Sustantiva. Como ha prevenido la jurisdicción,² se pretende reconocer a favor de la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y ordenanzas que contravengan el contenido de la Constitución, con el propósito de garantizar su supremacía, el orden constitucional y la defensa de los derechos fundamentales.

e. En sujeción a dicho parámetro ampliado, siendo la accionante una organización sin fines de lucro debidamente conformada en observancia de los

² Vid. Sentencia: TC/0226/21, del 30 de julio de 2021; acápite 9.12, pág. 20.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parámetros particulares de personería y registros comerciales correspondientes y exigibles por la legislación ordinaria y, comprobado el interés jurídico recaído sobre sus socios representantes, este colegiado estima que tales atributos procesales les habilitan por ante la corporación, confiriéndoles la calidad e interés jurídico necesarios.

10. Admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

10.1. Inadmisión parcial.

a. En su escrito de opinión, la Cámara de Diputados de la República promueve la inadmisibilidad de esta reclamación por entender que carece de *objeto*, insinuando que su alcance *se reserva para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y general -sic-*; señalando, además, que la parte accionante en su instancia introductoria no expone *en forma clara y precisa* sus argumentos de inconstitucionalidad.

b. Lo anterior, evidencia que se está ante dos medios de irrecibibilidad: el primero y, contrario a lo invocado por la Cámara de Diputados, sugerido a los parámetros de conformidad formal concernidos a las características del acto impugnado y el segundo, relativo a la satisfacción de los requisitos exigibles a la escrituración de la instancia introductoria de la acción; mismos, que serán analizados a partir de su verdadera dimensión procesal, a razón de los artículos 36 y 38 de la Ley núm. 137-11.

c. En tal sentido, el aludido artículo 36 de la Ley núm. 137-11 establece, que la acción directa de inconstitucionalidad *se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva, lo cual es cónsono con el predicado del numeral 1) del artículo 185 constitucional, reproducido en el apartado que antecede.

d. En miras de unificar criterios, este colegiado por medio de la Sentencia TC/0502/21, del veinte (20) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), fijó los supuestos de admisibilidad formal de las acciones directas de inconstitucionalidad que, hasta esa fecha, divergían entre las decisiones TC/0051/12 y TC/0052/12, ambas, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), como remedio efectivo para aclarar la procedencia de las acciones directas de inconstitucionalidad en cuanto a la satisfacción del señalado artículo 36. Es así que, a partir de su dictado, este Tribunal opta por determinar:

10.5 ... que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en las dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser susceptibles de control concentrado de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance.*³

e. No obstante, dado la pretensión de la especie y por la tipología del acto impugnado, esta corporación constitucional estima que se satisface el presupuesto de admisibilidad requerido tanto por el artículo 185, numeral 1) de la Constitución, como por el precisado artículo 36 de la Ley núm. 137-11, en el entendido de que el objeto de la reclamación refiere, como se ha venido exponiendo, a la solicitud de declaratoria de inconformidad de un artículo legal por entenderse “contrario” al mandato constitucional vigente; por cuya razón y en sujeción del cambio de precedente previamente enunciado, se rechaza el primer alegato incidental expuesto por la Cámara de Diputados de la República, relacionado al alcance del acto normativo impugnado, lo cual equivale solución sin que haya necesidad de reproducirla en el dispositivo.

f. En ilación, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, establece que *el escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.*

g. Y, al respecto, a partir de la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), en un ejercicio de interpretación del artículo legal transcrito, esta jurisdicción ha apuntado que todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad...

[D]ebe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al

³ Cit., pág. 25.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;

Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada;

Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;

Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.⁴

h. De dicho segundo medio de inadmisibilidad, por la lectura comprensiva de la instancia introductoria se deduce, que en lo alusivo a las alegadas transgresiones que de los artículos 6, 8, 39.3; 40.15; 47, 74.4 y 110 de la Carta Política concibe la reclamante, tal y como arguye la Cámara de Diputados de la República, esta no desarrolla de una manera razonada y ponderada en qué medida el artículo 46 de la Ley núm. 397-19 contraría su contenido, pues se limita a la reproducción de su contenido, sin subsumirlos al propósito de la contestación.

⁴Acápites 9.2 y 9.3, págs. 11 y 12.

Cfr. sentencias: TC/0095/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0211/13, del veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013); TC/0197/14, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil catorce (2014); TC/0359/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0021/15, del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015); TC/0098/15, del veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015); TC/0247/15, del veintiuno (21) de agosto de dos mil quince (2015); TC/0061/17, del siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017); TC/0465/18, del catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0692/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0238/20, del siete (7) de octubre de dos mil veinte (2020) y TC/0012/21, del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), entre otras.

Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. Esta circunstancia impide a este foro examinar a cabalidad sus pretensiones y que, por tanto, evidencia la insatisfacción de los consabidos requisitos de *claridad, certeza, especificidad y pertinencia* exigidos por el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, cuya ponderación es sucesiva y correlacionada. Justificación, que inclina al Tribunal a *declarar la inadmisión parcial del escrito introductorio*, reteniendo del estudio de la declaratoria de inconstitucionalidad petitionada, entonces, únicamente el argumento relativo a la supuesta trasgresión que del artículo 51.1 del texto constitucional concibe el artículo 46 de la Ley núm. 397-19 y de cuya exigibilidad formal sí se satisface. Decisión, que se tendrá a bien reproducirse en la parte dispositiva.

10.2. Cuestión previa

j. Antes de hacer referencia al fondo, impera identificar en cuál de los presupuestos que dan lugar a este tipo de proceso constitucional se enmarca la contestación y, con ello, determinar si se está ante un vicio de forma o de procedimiento; un vicio de fondo, o frente a uno de competencia.

1. Son vicios de forma o de procedimiento, aquellos que se producen al momento de la formación de la norma y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con lo preceptuado en la Norma Sustantiva, generando una irregularidad que afecta la validez y constitucionalidad del mandato cuestionado; criterio sentado por esta jurisdicción especializada a partir de la Sentencia TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013).

2. Son vicios de fondo, los que afectan el contenido de la norma impugnada por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Mientras, que los vicios de competencia, se producen cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo; entiéndase, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición legal le asigne previamente esta atribución o competencia; criterio sentado igualmente por el Tribunal a partir de la decisión TC/0418/15, del veintinueve (29) de octubre de dos mil quince (2015).

k. De lo anterior se colige que, de la denuncia de inconstitucionalidad invocada por la impetrante, respecto del artículo 46 de la Ley núm. 397-19, se está en presencia de un vicio de fondo, ya que su cuestionamiento va referido al contenido de una disposición legal que, concibe, es contraria con la Constitución de la República.

11. Sobre el fondo

a. Se retoma en este apartado, que la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez en sus respectivas distinciones, requieren que lo establecido por el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL), sea declarado inconstitucional por trasgredir el artículo 51.1 de la Carta Política.

b. La impetrante sustenta, que el contenido del mencionado artículo 46 de la Ley núm. 397-19, vulnera su derecho fundamental a la propiedad privada, ya que por dicho mandato legal, se le ordena a traspasar sus bienes a nombre y favor del Colegio Médico Dominicano a raíz de lo que, entiende, como *una errónea interpretación* hecha por el legislador de la parte *in fine* del artículo 6, literal c) de la Ley núm. 68-03, que crea al mencionado Colegio Médico, al denominarle como una *filial* y obligándole a transferir su patrimonio del que,

Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afirma, *solo pueden disponer y decidir* los miles de especialistas de la salud que, en su calidad de socios, integran la organización, según lo establecido en sus estatutos sociales.

c. De esto último, insiste, el antedicho artículo legal trasgrede su derecho fundamental de propiedad al darle a la agrupación gremial una *condición y calidad que no tiene y nunca ha tenido*, de lo cual defiende *no tener lazos de dependencia, afinidad o relación* con el Colegio Médico Dominicano, ya que *las legislaciones que sirven de base a las mismas tienen naturaleza diferente-sic-*.

d. La Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS), fundada el veintiocho (28) de diciembre de mil novecientos sesenta y dos (1962) y anteriormente identificada como *Agrupación Médica del IDSS, Inc.*, se autodefine como una asociación sin fines de lucro⁵ que acoge a todos los médicos que prestan servicio al Instituto Dominicano de Seguros Sociales, donde el artículo 1 de sus estatutos sociales precisa:

Esta asociación no es filial de ninguna organización existente en la República Dominicana, no persigue fines pecuniarios, y está regida por las disposiciones de la ley 520 del 26 de Julio de 1920, y sus modificaciones; por las demás leyes dominicanas que les sean aplicable; y por los presentes estatutos⁶ (sic).

⁵Al tenor del artículo 2 de la Ley núm. 122-05, del 8 de abril de 2005 y que regula y fomenta las Asociaciones sin Fines de Lucro en la República Dominicana, se considera como tal (asociación sin fines de lucro), *el acuerdo entre cinco o más personas físicas o morales, con el objeto de desarrollar o realizar actividades de bien social o interés público con fines lícitos y que no tengan como propósito u objeto beneficios pecuniarios o apreciables en dinero para repartir entre sus asociados.*

⁶Asimismo, el artículo 2 de su norma social establece que, con independencia de su asiento social en la ciudad de Santo Domingo, la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) podrá establecer *filiales* en todas las localidades del país.

Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Mientras, que el artículo 7 de la indicada norma estatutaria prevé, que la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) tiene como órgano de dirección a su Comité Ejecutivo, cuyo presidente, conforme al artículo 16 del nombrado cuerpo normativo y, entre otras funciones, será quien personifique a la Agrupación frente a los terceros, *estando facultado para representarla en justicia y para suscribir a nombre de la Agrupación, todas las clases de contratos y documentos -verbatim-*.

f. La norma de Colegiación Médica, mejor conocida como la Ley núm. 68-03, que crea al Colegio Médico Dominicano,⁷ establece en el artículo 6, literal c), que la sobredicha corporación de derecho público estará constituida, entre otros, por el presidente de la Agrupación Médica del Seguro Social (*sic*) y el artículo 23 de la citada legislación, en interés del análisis que ahora nos ocupa, dispone que el financiamiento económico del Colegio Médico Dominicano procederá de a) [l]as cuotas de sus miembros, las cuales se descontarán automáticamente de los sueldos de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), el IDSS u otras instituciones en subvención estatal y b) [c]ualquier donación que sea aceptada por la Junta Directiva. Los aportes por instituciones de salud (*sic*).

g. A este punto se rememora, que el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que deroga la Ley núm. 1896, del treinta (30) de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949), sobre Seguros Sociales y la Ley núm. 6126, del diez (10) de diciembre de mil novecientos sesenta y dos (1962), que creó al Instituto Dominicano de Seguros Sociales -IDSS-, ordena que la transferencia de los

⁷El Colegio Médico Dominicano (CMD) es la continuación de la Asociación Médica Dominicana, Inc. (AMD), fundada en 1891; gremio que agrupaba a los profesionales de la medicina dominicana y que, como organización sin fines de lucro, inicialmente, recibió mediante Decreto núm. 726, el 12 de septiembre de 1927, autorización gubernamental para su formal incorporación. Esta sesionaría hasta el 2003, año en que fue promulgada la Ley núm. 68-03 que crea el actual Colegio Médico y le reconoce como una corporación de derecho público interno, de carácter autónomo y con personería jurídica, acorde con el artículo 1 de la precisada L.68-03.

Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

activos de la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales, como filial del Colegio Médico Dominicano (CMD)”, sean manejados “de acuerdo a la Ley No. 68-03, ya enunciada.

h. Sobre el derecho fundamental de propiedad que se endilga trasgredido, este tribunal le ha definido como *el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos*⁸ (sic) y, con ello, ha precisado que consta de tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición.⁹

i. De esa capacidad de disponer o administrar bienes, por parte de una o más entidades con personería jurídica, **de manera enunciativa o de ejemplo** y, con el propósito de dilucidar el caso que nos concierne, el reformado artículo 51 de la Ley núm. 479-08, General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, del once (11) de diciembre de dos mil ocho (2008), establece que una entidad o sociedad será considerada como *subordinada o controlada* cuando su poder de decisión se encuentre sometido, directa o indirectamente, a la voluntad de otra u otras sociedades, que serán su matriz o controlante; donde dichas sociedades o entidades consideradas como *subordinadas o controladas*, adquirirán la denominación de *filiales o subordinadas*.

j. A su vez, el artículo 52 de la enunciada Ley núm. 479-08, reformada, determina, que se considerará que una sociedad es subordinada con respecto a otra en cualesquiera de los supuestos siguientes:

⁸ Sentencia TC/0088/12, del 15 de diciembre de 2012; acápite 10, literal “c”, pág. 8.

⁹ Loc. Cit.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. *Cuando más del cincuenta por ciento (50 %) del capital social con derecho a voto pertenezca a la controlante o matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de otras subordinadas, **en cuyo caso se denominará filial**¹⁰;*
- b. *Cuando una fracción del capital social con derecho a voto, comprendida entre el diez (10 %) y el cincuenta (50 %) por ciento del mismo, pertenezca a la controlante o matriz, directamente o con el concurso de otras subordinadas, en cuyo caso se denominará subsidiaria;*
- c. *Cuando la matriz y las subordinadas tengan conjunta o separadamente el derecho de emitir los votos constitutivos de la mayoría mínima decisoria en las asambleas generales o tengan el número de votos necesarios para elegir la mayoría de los miembros del órgano de administración;*
- d. *Cuando la matriz, directamente o por intermedio o con el concurso de sus subordinadas, en razón de un acto o negocio con la sociedad controlada o con sus socios, ejerza influencia en las decisiones de los órganos de administración de la sociedad.*
- k. En propensión de ampliar el ámbito de exposición del término filial dentro de los albores del derecho societario, esta corporación, acudiendo a la jurisprudencia constitucional comparada, le identifica como aquella entidad que está sujeta a las *determinaciones, directrices y orientaciones de la matriz y tiene con ella indudables vínculos que implican en la práctica la unidad de intereses y propósitos*; en que, pese a la existencia de personerías jurídicas distintas, el

¹⁰ Resaltado añadido.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fenómeno de subordinación preexistente entre esta y la sociedad matriz *significa una ostensible pérdida de autonomía económica, financiera, administrativa y de decisión por parte de las sociedades filiales o subordinadas.*¹¹

1. En cuanto a la facultad de una organización o entidad sin fines de lucro, por su naturaleza, de manejar o disponer bienes, acudiendo igualmente a la jurisprudencia constitucional comparada, este tribunal hace suyo el criterio de que

[Por el hecho de que las asociaciones sin fines de lucro] *no persigan una finalidad lucrativa, no significa que no desarrollen actividades que generen utilidades, lo que pasa es que a diferencia de las sociedades, el lucro o ganancia obtenida no se reparte entre sus miembros sino que se integra al patrimonio de la asociación para la obtención del fin deseado.*

Así, el elemento característico de las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro radica, precisamente, en la determinación de sus miembros de desarrollar una actividad de interés general sin esperar a cambio repartición de utilidades en proporción a su aporte, ni la recuperación del mismo en el momento de su disolución o liquidación.

Se debe precisar, que el ánimo de lucro no se relaciona con las utilidades obtenidas, sino con la destinación que se les otorgue, de manera que lo que diferencia a una entidad sin ánimo de lucro de una que si lo tiene, es que las utilidades no pueden ser repartidas a sus

¹¹ Tribunal Constitucional de Colombia. Sentencia C-510/97, del nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*miembros cuando se retiran, ni al final de cada ejercicio contable, ni cuando la entidad se liquida.*¹²

m. Tomando en cuenta los criterios legales y jurisprudenciales previamente reproducidos, se precisa, que siendo la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) una corporación que surge de la decisión de asociación de cada uno de sus miembros, conforme al artículo 1 de sus estatutos sociales y a la normativa general que rige las entidades sin fines de lucro, actual Ley núm. 122-05, del ocho (8) de abril de dos mil cinco (2005),¹³ sus actuaciones son solo vinculantes para los integrantes que, libre y voluntariamente, decidieron formar parte de ella, convirtiéndola en una entidad de derecho privado cuya personería y actividades se realizan bajo el amparo de la enunciada ley pues, como se recordará, tal y como ha precisado este colegiado a partir de la decisión TC/0163/13, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil trece (2013), las corporaciones de derecho público y de derecho privado se distinguen, necesariamente, por el interés de su ordenación; de modo tal, que se consideran entidades o corporaciones de derecho público...

*[A]quellas entidades autónomas que representan los intereses de ciertos sectores sociales ante los poderes públicos y desempeñan funciones públicas de ordenación de dicho sector, mientras que las corporaciones de derecho privado son consideradas como establecimientos fundados y regidos por particulares, que actúan a veces bajo la vigilancia y con el permiso de la administración, pero sin ninguna delegación de poder público.*¹⁴

¹² Tribunal Constitucional de Colombia. Sentencia C-287/17, del tres (3) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

¹³ Ley núm. 122-05. Art. 6.- Toda asociación que se organice de acuerdo a esta ley adquiere personalidad jurídica en la República Dominicana y en tal virtud puede: (...) b) Celebrar contratos y en consecuencia puede arrendar, poseer y adquirir a título gratuito u oneroso toda clase de bienes muebles e inmuebles; vender, traspasar y en cualquier forma enajenar o hipotecar, dar en prenda, construir en anticresis y en cualquier otra forma gravar sus bienes muebles e inmuebles; tomar préstamos para los fines de la asociación (...).

¹⁴ Cit.; acápite 9.23, pág. 9.

Expediente núm. TC-01-2019-0044, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL) del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Añadiendo, mediante Sentencia TC/0535/15, del primero (1^{ro}) de diciembre de dos mil quince (2015), que uno de los elementos de diferenciación entre ambos tipos de corporaciones, es decir, la de derecho público de la de derecho privado, es el *hecho de que mientras las de naturaleza pública son creadas mediante ley u algún otro instrumento normativo del Estado, las corporaciones privadas surgen del acuerdo libre de sus miembros*.¹⁵

o. El artículo 6, literal c) de la Ley núm. 68-03, transcrito, establece que el presidente de la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) integra el organismo de dirección del Colegio Médico Dominicano; sin embargo, de esto no se coteja condición alguna que sugiera interdependencia o subordinación entre ambas entidades, pues las funciones de la Agrupación Médica dentro del Colegio Médico Dominicano se circunscriben únicamente, conforme lo esclarece su norma estatutaria, a la representación y defensa de las relaciones médico-patronales.¹⁶

p. Si bien la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) es una asociación de beneficio público,¹⁷ de su patrimonio social no se contempla que exista, aun por acuerdo, participación por parte de ninguna otra entidad de los activos que la constituyen, por lo que frente a la ausencia de un acto normativo que así lo establezca y en observancia de su naturaleza jurídica, no se justifica aquél sentido de subordinación o control que pudiera traducirle la condición de entidad *filial*, al amparo del artículo 52 de la Ley núm. 479-08, reseñado y cuyo ejemplo ha sido tomado en consideración a modo enunciativo; ya que se está en presencia de una asociación sin fines de

¹⁵ Cit.; acápite 11.4, pág. 20.

¹⁶ *Vid.* Artículo 3 de los estatutos sociales de la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS).

¹⁷ Ley núm. 122-05. Art. 10.- Las asociaciones sin fines de lucro se clasificarán de la manera siguiente: 1. Asociaciones de beneficio público o de servicio a terceras personas, cuyas actividades se encuentran orientadas a ofrecer servicios básicos en beneficio de toda la sociedad o de segmentos del conjunto de ésta -sic- (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lucro cuyo régimen estatutario es distinto al de una comercial, en cualesquiera de sus modalidades¹⁸ pues, como se ha especificado, el propósito de esta corporación no persigue fines lucrativos. Aclaración que es necesaria realizar, a propósito del carácter privado que previamente se determina y que ampara a la indicada Agrupación Médica.

q. De dicha acreditación este colegiado estima que, mal podría la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS), por disposición del cuestionado artículo 46 de la Ley núm. 397-19, transferir el derecho de propiedad recaído sobre el inmueble identificado como *“Solar No. 8 (Ocho) y sus mejoras consistentes en una casa de block, techo de concreto, marcada con el No. 34 de la calle Desiderio Arias, de la Manzana No. 1812 (Mil ochocientos Doce) del Distrito Catastral No.1 (Uno), del Distrito Nacional, Santo Domingo, Solar que tiene una extensión superficial de Mil Ochenta y Cinco (1,085) Metros Cuadrados, Veinticinco (25) Decímetros Cuadrados” -sic-*, amparado bajo el Certificado de Título núm. 2003-1003, expedido a su favor, para manejo y disposición del Colegio Médico Dominicano (CMD), dado una relación de control, interdependencia o subordinación administrativa o financiera entre ambas corporaciones y que en sujeción de lo aquí dilucidado, es inexistente.

r. Lo anterior, claramente manifiesta que el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL), al calificarle como entidad filial y disponer la transferencia de los bienes de la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) al manejo del Colegio Médico Dominicano (CMD), resulta ser no conforme con la Constitución de la República, por vulnerar el derecho fundamental de propiedad privada, amparado por el artículo

¹⁸ Cfr. Ley núm. 479-08, General de Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, reformada; artículos 2, 3 y 154.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51, numeral 1). En cuyo orden, procede la acogencia de lo pretendido en tales términos y el consecuente pronunciamiento de la inconstitucionalidad de la disposición legal atacada, con efectos inmediatos.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; María del Carmen Santana de Cabrera, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR parcialmente en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez, contra el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL), del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

SEGUNDO: ACOGER en cuanto al fondo la referida acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución dominicana el artículo 46 de la Ley núm. 397-19, que crea al Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPRIL), del diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), con efectos inmediatos, por ser contrario a lo dispuesto por el artículo 51, numeral 1), que ampara el derecho fundamental a la propiedad privada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: DECLARAR el proceso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente decisión por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar a la accionante, Agrupación Médica del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (AMIDSS) y a los doctores, Rafael Manzanillo Laguna y Coral del Socorro Pereyra Ramírez; al Senado de la República, a la Cámara de Diputados de la República y a la Procuraduría General de la República.

QUINTO: DISPONER que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la referida Ley núm. 137-11.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Miguel Valera Montero, Juez; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria