



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0594/16

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por las Administradoras de Riesgos de Salud: ARS Universal, S.A, ARS Humano, S.A, ARS Palic Salud, S.A., ARS SIMAG, S.A., ARS Monumental, S.A., ARS Dr. Yunén, S.A., ARS Constitución, S.A., contra el párrafo II, del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintitrés (23) días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta en funciones de presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 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), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2015-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por las Administradoras de Riesgos de Salud: ARS Universal, S.A, ARS Humano, S.A, ARS Palic Salud, S.A., ARS SIMAG, S.A., ARS Monumental, S.A., ARS Dr. Yunén, S.A., ARS Constitución, S.A., contra el párrafo II, del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La norma objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad es el párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), el cual dispone lo siguiente:

Artículo 14.- Financiamiento del Servicio Nacional de Salud. El presupuesto del Servicio Nacional de Salud (SNS) se financiará por transferencias del Gobierno Central, las cuales serán consignadas anualmente en el Presupuesto General del Estado, pagos por prestaciones de servicios contratados por administradoras de riesgos de salud y otros entes aseguradores y de prepago, aportes y contribuciones de la cooperación internacional vinculada a la función de provisión y otras fuentes de recursos que sean identificadas y gestionadas, conforme a la Ley No. 423-06 del 17 de noviembre de 2006, Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público.

Párrafo I.- Todo establecimiento y servicio del SNS contará con un sistema de facturación por servicios prestados a afiliados y beneficiarios de administradoras de riesgos de salud y otros entes aseguradores o de prepago.

Párrafo II. Toda administradora de riesgos de salud, habilitada en el marco del Sistema Dominicano de Seguridad Social, está obligada a establecer convenios y contratos con los establecimientos y servicios del SNS, para la prestación de servicios a sus afiliados.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de las accionantes

2.1. Las accionantes, Administradora de Riesgos de Salud Universal (ARS Universal, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A., (ARS Humano, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Palic Salud, S.A., (ARS Palic Salud, S.A.) ARS Servicios de Igualas Médicas Dr. Abel González, S.A., (ARS SIMAG, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Monumental, S.A., (ARS Monumental, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Dr. Yunén, S.A., (ARDS Dr. Yunén, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Constitución, S.A., (ARS Constitución, S.A.), mediante instancia depositada el catorce (14) de septiembre de dos mil quince (2015), interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

2.2. Las impetrantes formularon dicha acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad del párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), porque alegadamente su contenido transgrede los artículos 6, 39, 60, 61, 138 y 221 de la Constitución.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. Las accionantes, invocan la inconstitucionalidad del párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, por vulnerar los artículos 6, 39, 60, 61, 138 y 221 de la Constitución dominicana, los cuales rezan de la siguiente manera:

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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;

2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;

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;

4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;

5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 60. Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.

Artículo 61. Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia: 1) El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran; 2) El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales.

Artículo 138. Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará: 1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas; 2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

Artículo 221. Igualdad de tratamiento. La actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal. Se garantiza igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes. La ley podrá conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en las provincias fronterizas.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

4.1. Los accionantes fundamentan su recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

a) *Sin lugar a dudas, la prestación de servicios a los afiliados de la Seguridad Social a través de la red de proveedores de servicios de salud del sector público, hoy dependientes del Servicio Nacional de Salud, como sucedía con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley No. 123-15, buscaba y busca promover una atención más cercana y eficiente de los afiliados, pero ello no puede ocurrir mediante condiciones diferenciadas o privilegiadas para la contratación de proveedores de servicios de salud del Sistema Nacional de Salud de sector público, con carácter forzoso o irracionalmente obligatorios, que incluso constituyan violaciones al ordenamiento jurídico vigente que rige todo el Sistema Dominicano de la Seguridad Social.*

b) *En el marco del Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS) no puede existir diferenciación en el tratamiento ni en las condiciones aplicables a la contratación por parte de las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Proveedores de Servicios de Salud (PSS), sean de carácter privado o público, como es el caso de los establecimientos del Sistema Nacional de Salud (SNS).

c) *Como se puede apreciar, no hay discriminación por las ARS, para la contratación de prestadores públicos para su red de proveedores, sino que lo que importa es la calidad de los servicios que preste dicho establecimiento público, y si cumple con los parámetros que exigen las leyes y reglamentos sobre la materia, para dar servicios de salud en condiciones que no afecten o pongan en riesgo la salud de sus afiliados. Resulta que el párrafo II del artículo 14 de la Ley No. 123-15 establece la obligatoriedad de la suscripción de convenios o contratos entre las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) y los proveedores públicos de servicios de salud, que hoy conforman el Sistema Nacional de Salud (SNS), lo que como se ha visto, además de violatorio del artículo 221 de la Constitución viola también disposiciones legales, y deviene además en irracional (sic). Como se observa bajo el apadrinamiento de la obligatoriedad contemplada en el texto impugnado en inconstitucionalidad, es decir, de una imposición ilógica e injusta que proviene del texto impugnado, esta norma de rango legal pretende aplicarse en desconocimiento de otras disposiciones legales vigentes que regulan los estándares mínimos de contratación de servicios de salud que deben garantizar las ARS al suscribir convenios con todos los establecimientos de salud, sin distinción de su naturaleza pública o privada.*

d) *No puede pretenderse que, al amparo del párrafo II del artículo 14 de la Ley No. 123-15, se imponga con carácter de obligatoriedad, se obligue a que las ARS suscriban contratos con los proveedores de servicios del sector público, sin tomar en cuenta si estos cumplen con los estándares que son exigidos a los proveedores de servicios del sector privado, pues es obligación de las ARS velar y garantizar que sus afiliados accedan a servicios de salud integrales, oportunos, satisfactorios y de calidad, maximizando la capacidad resolutoria de los proveedores, y el cumplimiento de los principios de las normas que integran el Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS). Por ejemplo mal podría quedar obligada una ARS a contratar o*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mantener un contrato con un proveedor público, que no cumpla con las condiciones que establece la ley y los reglamentos, en detrimento de la salud de sus afiliados, por el solo hecho de su carácter público.

e) *Dar privilegio a las entidades públicas de servicios de salud para la suscripción de convenios y acuerdos con las ARS no solo deviene en una violación constitucional a la igualdad de tratamiento entre la actividad empresarial pública y privada, sino que de forma más gravosa, atenta contra el derecho a la salud de todos los afiliados a la Seguridad Social, quienes confían que las Administradoras de Riesgos de Salud incorporan y mantienen en su red de proveedores de servicios de salud a establecimientos que cumplen con los estándares mínimos establecidos en la normativa vigente para que su operación garantice el derecho a la salud y sus derechos subjetivos.*

f) *De establecerse un privilegio a favor de los establecimientos públicos de salud, los afiliados de las ARS quedarían desprovistos de la protección de calidad establecida en la Carta Magna y las disposiciones vigentes del SDSS, una violación flagrante al derecho fundamental a la seguridad social¹ y a la salud, puesto que de imperar la obligatoriedad denunciada, los establecimientos públicos de salud no se esforzarían en mantener o mejorar su calidad y eficiencia, en detrimento de los afiliados de las ARS que utilicen esos servicios en condiciones inadecuadas, poniendo en juego su salud.*

5. Intervenciones oficiales

En la especie, se hacen constar en el legajo que compone el expediente de que se trata, las opiniones del procurador general de la República Dominicana, la Cámara

¹ En su escrito, los accionantes remiten a la Sentencia TC/0203/13: Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el señor Juan Prebisterio Meli, contra la Sentencia núm. 008-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el treinta y uno (31) de enero de dos mil doce (2012).

Expediente núm. TC-01-2015-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por las Administradoras de Riesgos de Salud: ARS Universal, S.A, ARS Humano, S.A, ARS Palic Salud, S.A., ARS SIMAG, S.A., ARS Monumental, S.A., ARS Dr. Yunén, S.A., ARS Constitución, S.A., contra el párrafo II, del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Diputados de la República Dominicana y el Senado de la República Dominicana, respectivamente.

5.1. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República, mediante instancia del treinta (30) de septiembre de dos mil quince (2015), solicita al Tribunal Constitucional que se rechace la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Administradora de Riesgos de Salud Universal (ARS Universal, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A., (ARS Humano, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Palic Salud, S.A., (ARS Palic Salud, S.A.) ARS Servicios de Iguales Médicas Dr. Abel González, S.A., (ARS SIMAG, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Monumental, S.A., (ARS Monumental, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Dr. Yunén, S.A., (ARS Dr. Yunén, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Constitución, S.A., (ARS Constitución, S.A.), contra el párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, por alegada violación a los artículos 6, 39, 60, 61, 138 y 221 de la Constitución de la República Dominicana.

Este expresa que,

en lo que concierne a la alegada violación del derecho de igualdad y, consecuentemente, al derecho de igualdad de tratamiento de la actividad empresarial pública y privada, consagrados por los artículos 39 y 221 de la Constitución, se sustenta en una comprensión de dichas disposiciones no compartida por el infrascrito Ministerio Público, toda vez que la disposición impugnada en modo alguno constituye un obstáculo que afecte, impida o imposibilite el cumplimiento de la obligación del Estado garantizar la igualdad de condiciones en la inversión nacional y extranjera, en lo que concierne a las Administradoras de Riesgos de Salud, más aun, cuando el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propio constituyente advierte que esta garantía está condicionada a las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes.

Mucho menos puede entenderse que se afecta esa igualdad de condiciones en la inversión nacional y extranjera desde la perspectiva de la obligación de establecer convenios y contratos con los establecimientos y servicios del SNS para la prestación de servicios a sus afiliados establecida por el legislador a cargo de todas las administradoras de riesgos de salud habilitadas en el marco del Sistema Dominicano de Seguridad Social, sin distinción ni privilegio que perjudique o beneficie a determinadas ARS en razón de la procedencia nacional o extranjera de las inversiones que la sustentan, sino, que abarca a todas por igual sin ningún tipo de discriminación por razones fácticas o jurídicas.

Es pertinente afirmar que a juicio del infrascrito Ministerio Público la pretensión de sustentar la supuesta irrazonabilidad de una norma en la contradicción que pueda acusar la misma con disposiciones legales y reglamentarias como las señaladas por las entidades accionantes, no se sustenta en una correcta precomprensión del principio de razonabilidad, toda vez que el mismo ha de procurar subsanar a través de un juicio de ponderación la tensión entre dos disposiciones constitucionales suscitada en un caso concreto.

Asimismo, contrario a lo argumentado por las entidades accionantes, a juicio del infrascrito Ministerio Público, la razonabilidad de la norma impugnada debe ser apreciada en razón de que propicia el mayor ámbito de cobertura de los servicios de salud que reciben los más amplios sectores sociales, sin discriminar el carácter público o privado de las entidades en que dichos servicios sean prestados, sin menoscabo de que en esa misma medida se propicia el mejoramiento de los estándares operativos de dichas entidades.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En esa medida la norma impugnada es cónsona con los postulados constitucionales respecto al derecho de la seguridad social y a la salud, establecidos en los artículos 60 y 61 de la Constitución de la República Dominicana.

5.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

La Cámara de Diputados de la República, en su opinión del ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016), solicita al Tribunal Constitucional que rechace la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Administradora de Riesgos de Salud Universal (ARS Universal, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A., (ARS Humano, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Palic Salud, S.A., (ARS Palic Salud, S.A.) ARS Servicios de Iguales Medicas Dr. Abel González, S.A., (ARS SIMAG, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Monumental, S.A., (ARS Monumental, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Dr. Yunén, S.A., (ARDS Dr. Yunén, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Constitución, S.A., (ARS Constitución, S.A.), contra el párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, por supuesta violación a los artículos 6, 39, 60, 61, 138 y 221 de la Constitución de la República Dominicana, por los motivos siguientes:

Haciendo una simple observación de los planteamientos hechos por los accionantes para sustentar la presente acción en inconstitucionalidad, se puede comprobar con, meridiana claridad, que los mismos son carentes de fundamentos constitucionales. Desde nuestra óptica la impugnada Ley No. 123-15 en su artículo 14 párrafo II, no es contraria a la Constitución como se alega.

El legislador en el párrafo II ha sido bastante claro y específico, al disponer la obligatoriedad de las Administradoras de Riesgos de Salud para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecer convenios o contratos con los establecimientos y servicios del Sistema Nacional de Salud, exigencia que es correcta sobre la base de que el Estado es el garante, creador y ejecutor de las políticas de Seguridad Social, tal como lo dispone el artículo 60 de la Constitución: para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.

Los argumentos de la parte accionante

resultan a todas luces, totalmente alejados de la verdad, puesto que basta con observar el párrafo atacado, en inconstitucionalidad para darse cuenta que no es contrario a los artículos 39 y 221 de la Carta Fundamental, y es que el mismo no establece privilegios a favor de un sector o del otro, lo que ocurre en la especie, es que el Estado debe garantizar el derecho a la Seguridad Social de todos los dominicanos sin discriminación alguna, conforme está dispuesto en el artículo 60 de la norma superior del Estado, y al parecer, las accionantes están opuestas.

El criterio fijado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0048/15, sobre el test de la igualdad, “no tiene desperdicios y demuestra sin lugar a dudas, que la aplicación del párrafo II del artículo 14 de la Ley No. 123-15, no viola en lo absoluto el principio de igualdad consagrado en el artículo 39 de la Constitución, razón por la cual los argumentos de las accionantes carecen totalmente de base constitucional”.

5.3. Opinión del Senado de la República Dominicana

El Senado de la República, en su opinión del ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016), solicita al Tribunal Constitucional que se rechace la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Administradora de Riesgos de Salud Universal (ARS Universal, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Humano, S.A., (ARS Humano, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Palic Salud, S.A.,

Expediente núm. TC-01-2015-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por las Administradoras de Riesgos de Salud: ARS Universal, S.A., ARS Humano, S.A., ARS Palic Salud, S.A., ARS SIMAG, S.A., ARS Monumental, S.A., ARS Dr. Yunén, S.A., ARS Constitución, S.A., contra el párrafo II, del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(ARS Palic Salud, S.A.), ARS Servicios de Igualas Medicas Dr. Abel González, S.A., (ARS SIMAG, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Monumental, S.A., (ARS Monumental, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Dr. Yunén, S.A., (ARDS Dr. Yunén, S.A.), Administradora de Riesgos de Salud Constitución, S.A., (ARS Constitución, S.A.), contra el párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, por alegada violación a los artículos 6, 39, 60, 61, 138 y 221 de la Constitución de la República Dominicana, por los motivos siguientes:

En cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República del 26 de enero de 2010, Constitución que regía para esa época, que estipulaban: Artículo 98.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas. Artículo 99.- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasara a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en las transcripción del proyecto, revisión, firmas, del Bufete Directivo y remitido posteriormente al Poder Ejecutivo para fines de su promulgación.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 123-15 de fecha 16 de julio del año 2015, que crea el Servicio Nacional de Salud, por lo que en cuanto al trámite, estudio y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional.

6. Pruebas documentales

Los documentos depositados por las partes en el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad son los siguientes:

1. Copia de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).
2. Copia de la circular SISALRIL DJ núm. 042971, del veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015), mediante la cual la Superintendencia de Salud de Riesgos Laborales (SISALRIL) notifica a las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) sobre el cumplimiento de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucional, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

8. Legitimación para accionar en inconstitucionalidad

8.1. La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

8.2. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, 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...

8.3. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: “Calidad para Accionar. La acción directa en 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”.

8.4. Este tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los particulares, constata que en el presente caso las accionantes, Administradoras de Riesgos de Salud: ARS Universal, S.A., ARS Humano, S.A., ARS Palic Salud, S.A., ARS SIMAG, S.A., ARS Monumental, S.A., ARS Dr. Yunén, S.A., y ARS Constitución, S.A., han demostrado poseer un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad, por cuanto: a) son entidades comerciales prestadoras de servicios de salud; b) su objeto se encuentra vinculado directamente con el contenido de la norma impugnada. En este sentido, en vista de que la ley acusada acarrea para estas entidades un mandato con carácter de imperativo cumplimiento, y cuyo alcance abarca al universo de las administradoras de riesgos de salud del país, que las incluye, resultan afectadas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directamente tras la ejecución de las disposiciones contenidas en el párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud.

9. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados. Principio de igualdad

9.1. En cuanto a la alegada violación del derecho a la igualdad y la igualdad de tratamiento dentro del capítulo dedicado a los principios rectores del régimen económico [del régimen económico y financiero y de la Cámara de Cuentas] de la Constitución, consagrados en los artículos 39.1 y 221, respectivamente.

9.1.1. En un primer orden, este tribunal constitucional ha advertido que los accionantes plantean el derecho a la igualdad en dos vertientes, en tanto derecho, que se refiere a la dimensión de la igualdad consagrada dentro del contexto del artículo 39.1 y, por otro lado, en el ámbito de la actividad empresarial en tanto igualdad dentro del marco constitucional del régimen económico.

9.1.2. Alegan que “en el marco de la seguridad social (SDSS) no puede existir diferenciación en el tratamiento ni en las condiciones aplicables a la contratación por parte de las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) de Proveedores de Servicios de Salud (PSS), sean de carácter privado o público, como es el caso de los establecimientos del Sistema Nacional de Salud (SNS)”.

9.1.3. Asimismo, en su escrito, advertimos que los accionantes aluden a la Ley núm. 42-08, General de Defensa de la Competencia, al invocar que la norma atacada en inconstitucionalidad riñe con lo que esta estatuye en el orden de que “el Estado no adoptara ni mantendrá, respecto de las empresas públicas ni de aquellas a las que otorgare delegaciones por cualquier forma contractual, **ninguna medida que pudiese crear injustificadamente barreras al mercado o que genere la posibilidad de competir deslealmente en el mercado**”.²

² Negrillas y subrayado del documento de origen.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1.4. En este sentido, nos parece conveniente ponderar los alegatos antes descritos de forma conjunta, pues exponen similares cuestiones en torno al supuesto de inconstitucionalidad denunciado.

9.1.5. El Tribunal Constitucional ha adoptado el test de igualdad, de factura comparada, respecto del cual se ha reconocido un método cuya idoneidad y razonabilidad coadyuvan a la labor del juez constitucional, en torno a evaluar si una norma transgrede el principio de igualdad; sus elementos fundamentales son los siguientes:³

- Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión son similares.
- Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado.
- Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.

9.1.6. En la especie, las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) como empresas de capital y conformación privadas pertenecen al mismo conglomerado que las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) como corporaciones estatales o públicas, recayendo sobre ambas **el carácter de obligatoriedad**, pues se trata de sujetos bajo una situación similar cuya diferencia recae en dicha naturaleza, más su condición de administradoras de riesgos de salud, una de capital privado, otra estatal, no registran diferencia de alguna índole. Resulta incuestionable de igual modo, que la norma se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad debido a que la disposición legal alcanza a todas las administradoras de riesgos de salud sin exclusión o excepciones por lo que, ajustado al principio de legalidad, se puede

³ El test de igualdad ha sido concebido por la jurisprudencia de Colombia. Ver Sentencia TC/0033/12, del 15 de agosto de 2012.

Expediente núm. TC-01-2015-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por las Administradoras de Riesgos de Salud: ARS Universal, S.A, ARS Humano, S.A, ARS Palic Salud, S.A., ARS SIMAG, S.A., ARS Monumental, S.A., ARS Dr. Yunén, S.A., ARS Constitución, S.A., contra el párrafo II, del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apreciar que resulta razonable jurídicamente y proporcional el mandato estipulado en la disposición legal de que se trata, lo cual implica consecuentemente que el medio invocado en torno a lo antes expuesto por los accionantes, sea rechazado.

9.1.7. Resulta oportuno traer a colación lo prescrito por la Constitución en lo relativo a la finalidad de los servicios públicos; así,

están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Serán declarados por ley: en consecuencia: 1) El Estado garantiza el acceso a servicios públicos de calidad, directamente o por delegación, mediante concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la propiedad accionaria u otra modalidad contractual, de conformidad con esta Constitución y la ley; 2) Los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria; 3) La regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines.⁴

9.1.8. De ahí resulta que, a través del compromiso estatal de procurar el acceso de los servicios de salud a la población, vemos como la norma objeto de escrutinio por los accionantes posibilita el acceso a la salud, a través de la regulación de la contratación que se les impone a las administradoras de riesgos de salud, mediante la previsión estipulada en el párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15.

9.1.9. En tal sentido, esta sede constitucional juzga cónsono con la Carta Magna la disposición referida, pues adicionalmente se verifica que la misma tiene como respaldo la concreción del deber estatal en función de ente regulador a los fines de

⁴ Artículo 147 de la Constitución



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantizar los principios consagrados para la Administración Pública ya señalados en el numeral 2), del artículo 147 constitucional con relación al derecho a la salud, por lo cual el medio alegado por las accionantes debe ser rechazado.

10. En cuanto a la alegada violación al derecho a la seguridad social y el derecho a la salud consignados en los artículos 60 y 61 de la Constitución, respectivamente

10.1. Las sociedades accionantes aluden a que la obligatoriedad prescrita por la norma acusada de inconstitucionalidad acarrea consecuencias en desmedro de los estándares de calidad del servicio de salud prestado por instituciones públicas (v. gr. hospitales, laboratorios), en contraposición a un nivel superior que proporcionan las de carácter privado.

10.2. En efecto, sustentan que

de establecerse un privilegio a favor de los establecimientos públicos de salud, los afiliados de las ARS quedarían desprovistos de la protección de calidad establecida en la Carta Magna y las disposiciones vigentes del SDSS, una violación flagrante al derecho fundamental a la seguridad social⁵ y a la salud, puesto que de imperar la obligatoriedad denunciada, los establecimientos públicos de salud no se esforzarían en mantener o mejorar su calidad y eficiencia, en detrimento de los afiliados de las ARS que utilicen esos servicios en condiciones inadecuadas, poniendo en juego su salud.

10.3. En relación con el medio invocado los accionantes no realizan una exposición en su escrito, mediante la cual se plantee en qué consiste la violación flagrante al derecho a la seguridad social y a la salud, tras la aplicación de la norma

⁵ Ver TC/0203/13 Referencia: Expediente núm. TC-05-2012-0024, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoado por el señor Juan Prebisterio Meli, contra la Sentencia núm. 008-2012, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha treinta y uno (31) de enero de dos mil doce (2012).

Expediente núm. TC-01-2015-0031, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por las Administradoras de Riesgos de Salud: ARS Universal, S.A., ARS Humano, S.A., ARS Palic Salud, S.A., ARS SIMAG, S.A., ARS Monumental, S.A., ARS Dr. Yunén, S.A., ARS Constitución, S.A., contra el párrafo II, del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que se trata, pues estos realizan más bien una crítica subjetiva en torno a que los establecimientos públicos de “salud no se esforzarían en mantener o mejorar su calidad y eficiencia, en detrimento de los afiliados de las ARS que utilicen esos servicios en condiciones inadecuadas poniendo en juego su salud”. Por este motivo, juzgamos que este medio debe ser desestimado.

11. Sobre la violación del principio de supremacía constitucional, el principio de legalidad o juridicidad y el sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado: artículos 6 y 138 de la Constitución.

11.1. De conformidad a lo alegado por las administradoras de riesgos de salud accionantes, el carácter obligatorio “comporta en su interpretación tácita y actual, una transgresión a distintas disposiciones constitucionales, por lo que la aplicación de la norma atacada comportaría un hecho antijurídico por forzar a la ejecución de una norma que infringe la Constitución”.

11.2. Luego, sugiere que el Tribunal Constitucional, por medio de una sentencia del tipo interpretativa, confiera la “interpretación racional, apegada a la Carta Magna y al ordenamiento jurídico del Estado”. A continuación, plantea la violación al principio de legalidad en razón de que la norma acusada viola leyes que aun aprobadas previamente a la promulgada Ley núm. 123-15 aún se encuentran vigentes, tales como la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, así como la normativa que rige los contratos de gestión entre administradoras de riesgos de salud, administradoras de riesgos laborales y prestadoras de servicios de salud.

11.3. En efecto, los accionantes acusan la violación al principio de legalidad o juridicidad en sintonía con el sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado que consagra el artículo 138 constitucional; sin embargo, no señalan en su escrito en qué consiste la contraposición entre las referidas leyes y la norma que se denuncia de forma tal que revele el invocado atentado constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.4. En efecto, resulta ostensible que, al respecto, reiteran el alegato de que el carácter obligatorio contenido en la norma acusada que prescribe a las administradoras de riesgos de salud a contratar con los establecimientos y prestaciones de asistencia en la materia del Servicio Nacional de Salud (SNS) colocaría en riesgo los criterios de calidad y satisfacción, entre otros, de los servicios de salud, lo cual se percibe como una crítica al sistema no un medio de inconstitucionalidad de modo que, este tribunal de justicia constitucional estima que el medio aludido debe ser rechazado.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Jottin Cury David, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por las Administradoras de Riesgos de Salud: ARS Universal, S.A., ARS Humano, S.A., ARS Palic Salud, S.A., ARS SIMAG, S.A., ARS Monumental, S.A., ARS Dr. Yunén, S.A., ARS Constitución, S.A., contra el párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), por haber sido formulada de conformidad con la ley.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el párrafo II del artículo 14 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), del dieciséis (16) de julio de dos mil



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

quince (2015), y **DECLARAR** conforme con la Constitución de la República, las disposiciones contenidas en la referida norma.

TERCERO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, vía Secretaría, al procurador general de la República y a las Administradoras de Riesgos de Salud: ARS Universal, S.A., ARS Humano, S.A., ARS Palic Salud, S.A., ARS SIMAG, S.A., ARS Monumental, S.A., ARS Dr. Yunén, S.A., ARS Constitución, S.A.

CUARTO: DECLARAR el presente 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.

QUINTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta en funciones de Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario