



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0820/18

Referencia: Expediente núm. TC-01-2016-0018, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Afines de la República Dominicana; la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Materiales Afines; la Asociación Nacional de Técnicos, Inspectores y Profesionales del Seguro Social y la Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industrias, Comercio y Servicios contra el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de diciembre del año dos mil dieciocho (2018).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro

Expediente núm. TC-01-2016-0018, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Afines de la República Dominicana; la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Materiales Afines; la Asociación Nacional de Técnicos, Inspectores y Profesionales del Seguro Social y la Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industrias, Comercio y Servicios contra el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, 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, numeral 1, de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La norma atacada en inconstitucionalidad es el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, cuyo texto, copiado literalmente, se lee como sigue:

Artículo 5.- Composición de los Servicios Regionales de Salud. Los Servicios Regionales de Salud (SRS) se componen de los servicios de atención de carácter público que incluyen los del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, los hospitales autogestionados, los del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y otros que sean identificados en el reglamento de la presente ley.

Párrafo.- Se conformará una comisión constituida por representantes del SNS y del IDSS, encargada del diseño e implementación del plan de integración de la prestadora de servicios del IDSS al Servicio Nacional de Salud.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante

El veintidós (22) de abril de dos mil dieciséis (2016), la parte accionante depositó una instancia en la cual figuran sus pretensiones y las infracciones constitucionales alegadas.

2.1. Breve descripción del caso

La parte accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad del referido texto legal, al considerar que el mismo viola los artículos 6, 51, 112 y 113 de la Constitución, que consagran la supremacía de la Constitución, el derecho de propiedad y las disposiciones relativas a las leyes orgánicas y ordinarias, respectivamente.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los artículos 6, 51, 112 y 113 de la Constitución, cuya violación atribuye el accionante al texto legal impugnado, consagran la supremacía de la Constitución, el derecho de propiedad y las disposiciones relativas a las leyes orgánicas y ordinarias, respectivamente, los cuales se transcriben a continuación:

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 51.- Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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;*
- 2. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;*
- 3. Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;*
- 4. No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;*
- 5. Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;*
- 6. La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 112.- Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

Artículo 113.- Leyes ordinarias. Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara.

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes pretenden la inconstitucionalidad del referido texto legal y, para sustentar sus pretensiones, argumentan, en síntesis, lo siguiente:

a. Que mediante el artículo 164 de la Ley núm. 87-01, se concretiza el carácter público y tripartito del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), así como su personería jurídica y patrimonio;¹ que todo esto queda plasmado en una ley

¹ Art. 164.- Transformación del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS). El actual Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) conservará su personería jurídica, patrimonio, carácter público y tripartito y se transformará en una entidad administradora de riesgos y proveedora de servicios de salud y riesgos laborales, sin las funciones de dirección, regulación y financiamiento, las cuales serán de la exclusiva responsabilidad del Estado a través del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

Párrafo.- El Director General del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y el Subdirector General, serán nombrados por el Poder Ejecutivo de una terna propuesta por el Consejo Directivo de dicho instituto, la que será decidida por mayoría calificada de dos tercios, incluyendo por lo menos un voto de un representante gubernamental, laboral y empresarial.

Expediente núm. TC-01-2016-0018, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Afines de la República Dominicana; la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Materiales Afines; la Asociación Nacional de Técnicos, Inspectores y Profesionales del Seguro Social y la Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industrias, Comercio y Servicios contra el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orgánica por considerar que la seguridad social se encuentra dentro de las materias reguladas por leyes orgánicas según el artículo 112 de la Constitución dominicana.

b. Que la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, es una ley ordinaria de acuerdo al artículo 113 Constitución dominicana, y que en su artículo 5 pretende incluir dentro de los Servicios Regionales de Salud a los hospitales del IDSS, en contra del carácter que la Ley núm. 87-01 le dota en su artículo 164.

c. Que, siendo el Estado, los trabajadores y los patronos los dueños de los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), de acuerdo con la ley núm. 87-01, sobre ellos pesa un derecho de propiedad constitucionalmente resguardado e imposible de sustraer ilegítimamente; por lo que, al ser vulnerado mediante las disposiciones del artículo 5 que pretenden transferir su propiedad, se concretiza una clara violación a la norma constitucional.

d. Que la Ley núm. 123-15, que crea el Servicios de Salud, mediante su artículo 5, ha obrado en contra de las disposiciones de la Constitución de la República Dominicana, en específico al obviar la existencia del derecho de propiedad y al hacer caso omiso a las disposiciones relativas a las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, por lo que se violenta la Supremacía de la Constitución consagrada en el artículo 6 de la Constitución dominicana.

e. Que las materias reguladas por una ley orgánica poseen una importancia tal que no pueden ser regladas por una simple ley ordinaria, más aún, si se pretendiera modificar una de las disposiciones concretizadas en una ley orgánica dicha modificación debe ser aprobada por una mayoría especial de dos tercios de cada cámara del Poder Legislativo, es decir, se requiere la misma rigurosidad que la constitución en su artículo 112 deja plasmada como requisito para la creación de una ley orgánica. Entonces, como vía de consecuencia, podemos ver que la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

promulgación de la Ley núm. 123-15, la cual es de índole ordinaria, no cumple con dichos requisitos por lo que la modificación que dicha ley realiza a lo ya plasmado en la Ley núm. 87-01 no sólo afecta los derechos adquiridos por los trabajadores y patronos de la República Dominicana, sino que lo hace de una manera contraria a las disposiciones de la Constitución.

f. En definitiva, según los accionantes aducen

la alteración que el artículo 5 de la ley ordinaria No. 123-15 propone en contra de lo ya antes concretizado por el artículo 164 de la ley orgánica No. 87-01, habiendo sido votada la primera por mayoría simple, constituye un accionar contrario a la ley suprema, la Constitución, por parte de la autoridad pública competente, en este caso el Poder Legislativo y subsecuentemente el Poder Ejecutivo al promulgar la ley en cuestión, accionar el cual ha violado el sacro derecho de propiedad que sobre el Estado, los patronos y los trabajadores recaía a quienes la ley 87-01 había designado como dueños de los hospitales de la Seguridad Social.

4. Intervenciones oficiales

Mediante instancias depositadas ante este mismo tribunal constitucional, el procurador general de la República, el Senado de la República y la Cámara de Diputados de la República intervinieron en el caso.

4.1. Opinión del procurador general de la República

En su opinión, el procurador general de la República señala, en síntesis, lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Instituto Dominicano de Seguros Sociales fue creado mediante la Ley 1896 sobre Seguros Sociales como un órgano tripartito compuesto por el Estado, los empleados y los trabajadores. La configuración del Consejo Directivo de este Instituto corresponde a la composición anteriormente descrita. La Ley citada establecía una serie de amplias facultades a dicho Consejo en el ámbito de la Seguridad Social.

Conviene precisar que el hecho de que el Instituto Dominicano del Seguro Social tenga una conformación tripartita no implica llegar a la conclusión de que éste no sea de carácter público. El Instituto Dominicano de Seguros sociales es una entidad de carácter público y de la misma naturaleza son sus activos y pasivos. Distintas son las contribuciones que bajo el anterior esquema de seguridad social realizan los trabajadores a los fines de recibir beneficios del sistema, las cuales sí constituyen propiedad de los mismos, pero de conformidad con la legislación aplicable, según ya ha decidido el Tribunal Constitucional mediante sentencia TC/0137/13.

El artículo 164 de la Ley No. 87-01 de Seguridad Social reafirma el carácter público del Instituto Dominicano de Seguros Sociales a la vez que reduce significativamente sus facultades ante la entrada en vigencia del nuevo sistema de seguridad social.

El artículo precedentemente citado, además, reconoce la transformación del Instituto Dominicano de Seguros Sociales a una entidad de administradora de riesgos y a una proveedora de servicios de salud. Esta es una de las excepciones que establece la Ley bajo las cuales es posible que una misma entidad pueda ser, a su vez, administradora de riesgo y proveedora de servicios de salud.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es respecto a la dimensión de proveedora de servicios de salud en lo que incide la Ley No. 123-15, puesto que a través de la misma se pretende promover una descentralización de los servicios públicos de salud y la implementación de un modelo estandarizado de gestión tendente a asegurar la efectividad administrativa y financiera de los servicios regionales de salud como el desarrollo de la autogestión administrativa.

Asimismo, la Ley No. 87-01 sobre Seguridad Social establece como mandato en su artículo 167 el desarrollo de la red pública de salud, incluyendo dentro de las reformas a realizar al Ministerio de Salud Pública y al Instituto Dominicano de Seguro Social. Si se analizan cada uno de los literales de este artículo, donde se establecen los pasos necesarios para el desarrollo de la red pública de salud, se puede inferir fácilmente que se trata de acciones tendentes a establecer unas lógicas de coordinación y de gestión de la provisión de servicios de salud, que es lo que precisamente procura la Ley No. 123-15.

Lo que la Ley No. 123-15 hace es dar cumplimiento a este mandato del desarrollo de la red pública de salud mediante el establecimiento del servicio nacional de salud, el cual se supone debe servir de marco de coordinación y gestión de todos los hospitales pertenecientes a la red pública, dentro de ellos los hospitales del Instituto Dominicano del Seguro Social. Esta es la única forma de garantizar una uniformidad, coherencia y efectividad en la provisión de los servicios públicos de salud y, además, a través de la misma se evita la desarticulación que ha caracteriza do tradicionalmente al sistema de salud dominicano, en inobservancia a las estrategias de organización internacionalmente reconocidas. El artículo accionado también dispone la incorporación de los hospitales autogestionados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dicho esto, resulta preciso concluir lo siguiente: 1) El hecho de que el Instituto Dominicano de los Seguros Sociales esté conformado en forma tripartita no significa que el mismo no tenga un carácter público; 2) La Ley No. 123-15 no toca en absoluto las facultades que como administradora de riesgos de salud y laborales tiene el Instituto Dominicano de Seguridad Sociales, que es el apartado que recibe las contribuciones realizadas por los trabajadores; 3) Que los hospitales del Instituto Dominicano del Seguro Social tengan que regirse por el mercado de gestión y coordinación del servicio nacional de salud no implica que dichos hospitales sean sacados de dicho Instituto, sino que los mismos deben articularse en la red pública de salud, conforme establece el artículo 167 de la Seguridad Social.

Por demás, el párrafo correspondiente al artículo accionado en inconstitucionalidad y que inteligentemente no fue citado por los accionantes, establece que a los fines de la integración de la prestadora de servicios del Instituto Dominicano del Seguro Social al Servicio Nacional de Salud, se conformará una comisión de de ambas entidades, a fin de diseñar e implementar el plan de integración. Es decir que, incluso, la Ley no establece el mecanismo de integración de los hospitales del Instituto Dominicano de los Seguros Sociales al Servicio Nacional de Salud, sino que, en cierta deferencia con dicho Instituto, determina expresamente que este mecanismo deberá ser construido por una comisión conjunta.

Sobre la supuesta vulneración a las disposiciones que regulan las leyes orgánicas y las leyes ordinarias... En primer lugar, aún dando como válido el supuesto falso de que sea producido una alteración de una ley ordinaria a una ley orgánica, esto sería una cuestión de legalidad sujeta a ser resuelta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante la aplicación de criterios de resolución de antinomias ante casos concretos. No hay un argumento de constitucionalidad en este argumento.

Por otro lado, al momento de aprobarse la Ley No. 87-01 no existía en la República Dominicana el régimen constitucional que regula la producción de leyes orgánicas. Por tanto, no existen criterios para determinar que dicha ley fuera aprobada con los condicionamientos constitucionales surgidos a partir del año 2010, precisamente porque estos condicionamientos constitucionales no existían.

Por último, no es cierto que la Ley No. 123-15 produzca alteración alguna al artículo 164 de la Ley No. 87-01. Dicho artículo se limita a establecer que el instituto Dominicano del Seguro Social se transformará en una administradora de riesgos y proveedora de servicios de salud y laborales, a la vez que le despoja de las funciones de dirección, regulación y financiamiento. La Ley No. 123-15 no niega que el Instituto Dominicano del Seguro Social sea un administrador de riesgos y un proveedor de servicios. En cuanto a lo primero, la Ley ni siquiera hace referencia a esta cuestión. En cuanto a lo segundo, precisamente parte la Ley de que el Instituto Dominicano del Seguro Social es un prestador de servicios de salud y, por ello, en tanto prestador de servicios de carácter público, lo integra al servicio nacional de salud de conformidad con el artículo 167 de la Ley No. 87-01 que ordena el desarrollo de la red pública de salud.

UNICO: Somos de opinión de que la acción directa en inconstitucionalidad objeto del presente dictamen debe ser denegada, por los motivos expuestos en el presente dictamen.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2. Conclusiones del Senado de la República

El Senado de la República, por su parte, concluyó de la manera siguiente:

Primero: Ratificar en todas sus partes la opinión del Senado de la República presentadas y depositadas por Secretaría de ese Honorable Tribunal Constitucional, contentiva del Procedimiento Legislativo realizado por el Senado en cuanto al trámite, estudio y sanción, con el que se cumplió satisfactoriamente el mandato Constitucional y Reglamentario al momento de aprobar la Ley del Servicio Nacional de Salud.

Segundo: En cuanto al fondo, que indica la presente acción directa de inconstitucionalidad, incoada por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y afines de la República Dominicana, la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de Inspectores y Profesionales del Seguro Social, y la Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industrias, Comercios y Servicios; respecto del Artículo 5 de la Ley núm. 123-15 la cual crea el Servicio Nacional de Salud, de fecha dieciséis (16) de julio del año dos mil quince (2015), en cuanto este aspecto, por las razones antes indicadas, lo dejamos a la soberana apreciación de ese Honorable Tribunal, respecto de la inconstitucionalidad o no de los mismos.

Tercero: Declarar el presente proceso libre de costas por la naturaleza de la materia, y haréis justicia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.3. Opinión de la Cámara de Diputados de la República

La Cámara de Diputados de la República, por su parte, concluyó de la manera siguiente:

Primero: Acoger la opinión y conclusiones presentadas por la Cámara de Diputados, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y afines de la República Dominicana, la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Materiales Afines, la Asociación Nacional de Técnicos, Inspectores y Profesionales del Seguro Social; y Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industria, Comercio y Servicios, contra el Artículo 5 de la Ley núm. 123-15 que crea el Servicio Nacional de Salud; por alegada violación de los artículos 6, 51 y 113 de la Constitución, por estar hecho conforme al derecho.

Segundo: Declarar conforme a la Constitución en cuanto al trámite de aprobación la Ley núm. 123-15 por haberse llevado a cabo en estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado. En cuanto al fondo, dejar a la soberana apreciación del tribunal la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, en virtud de las atribuciones que le confieren la Constitución de la República, artículo 184 y 174, 175 y la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Cuarto: Declarar el proceso libre de costas en razón de la materia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.4. Opinión del poder ejecutivo

No consta en el expediente opinión alguna del Poder Ejecutivo.

5. Pruebas documentales

En el presente expediente se encuentran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Copia de los estatutos de la Federación Nacional de Trabajadores de Zonas Francas (FENATRAZONAS).
2. Copia del informe favorable con modificaciones al proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Salud (SNS), preparado por la Comisión Permanente de Salud de la Cámara de Diputados.
3. Copia de los estatutos de la Asociación Nacional de Técnicos, Inspectores y Promotores de Seguridad Social (ANATECIPSS).

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el dos (2) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), quedando el expediente, entonces, en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente núm. TC-01-2016-0018, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Afines de la República Dominicana; la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Materiales Afines; la Asociación Nacional de Técnicos, Inspectores y Profesionales del Seguro Social y la Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industrias, Comercio y Servicios contra el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución de dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

8. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las consideraciones siguientes:

a. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11, que confiere dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

b. En la especie, la parte accionante ostenta dicho interés, toda vez que son entidades que agrupan distintas clases de trabajadores cuyos intereses podrían verse afectados en caso de verificarse la alegada inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas. En tal virtud, cuenta con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución.

9. Sobre la acción de inconstitucionalidad

El Tribunal procede a analizar la presente acción directa de inconstitucionalidad:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. La parte accionante alega que el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, viola los artículos 6, 51, 112 y 113 de la Constitución, que consagran la supremacía de la Constitución, el derecho de propiedad y las disposiciones relativas a las leyes orgánicas y ordinarias, respectivamente.

b. Dicha norma, la cual citaremos a continuación, dispone la inclusión de los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) en los Servicios Regionales de Salud (SRS):

Artículo 5.- Composición de los Servicios Regionales de Salud. Los Servicios Regionales de Salud (SRS) se componen de los servicios de atención de carácter público que incluyen los del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, los hospitales autogestionados, los del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y otros que sean identificados en el reglamento de la presente ley.

Párrafo.- Se conformará una comisión constituida por representantes del SNS y del IDSS, encargada del diseño e implementación del plan de integración de la prestadora de servicios del IDSS al Servicio Nacional de Salud.

c. De acuerdo con los argumentos de la parte accionante, el Estado, los trabajadores y los patronos son los propietarios de los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), de acuerdo con la Ley núm. 87-01, por lo que su derecho de propiedad es vulnerado mediante las disposiciones del artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que pretende transferirlo. Además, afirma que dicha modificación hace caso omiso a las disposiciones relativas a las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, por lo que se violenta la Supremacía de la Constitución



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consagrada en el artículo 6 de la Constitución dominicana. En este orden, alega que la promulgación de la Ley núm. 123-15, la cual es de índole ordinaria, no cumple con los requisitos del artículo 112 de la Constitución, por lo que la modificación que dicha ley realiza a lo ya plasmado en la Ley núm. 87-01 –la cual considera una ley orgánica – no sólo afecta los derechos adquiridos por los trabajadores y patronos de la República Dominicana, sino que lo hace de una manera contraria a las disposiciones de la Constitución.

d. Por el contrario, el Ministerio Público, en calidad de interviniente oficial, asegura que el hecho de que el Instituto Dominicano del Seguro Social tenga una conformación tripartita no implica llegar a la conclusión de que éste no sea de carácter público. Afirma que el Instituto Dominicano de Seguros Sociales es una entidad de carácter público y de la misma naturaleza son sus activos y pasivos; que la Ley núm. 123-15 no toca en absoluto las facultades que como administradora de riesgos de salud y laborales tiene el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, que es el apartado que recibe las contribuciones realizadas por los trabajadores. Afirma también que el hecho de que los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales tengan que regirse por el marco de gestión y coordinación del servicio nacional de salud no implica que dichos hospitales sean sacados de dicho instituto, sino que los mismos deben articularse en la red pública de salud, conforme establece el artículo 167 de la propia Ley núm. 87-01, de Seguridad Social. En definitiva, niega que la Ley núm. 123-15, produzca alteración alguna al artículo 164 de la Ley núm. 87-01, indicando que aun dando como válido la alegada alteración por medio de una ley ordinaria a una ley orgánica, esto sería una cuestión de legalidad sujeta a ser resuelta mediante la aplicación de criterios de resolución de antinomias ante casos concretos. Por otro lado, al momento de aprobarse la Ley núm. 87-01 no existía en la República Dominicana el régimen constitucional que regula la producción de leyes orgánicas. Por tanto, no existen criterios para determinar que dicha ley fuera aprobada con los condicionamientos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales surgidos a partir del dos mil diez (2010), precisamente porque estos condicionamientos constitucionales no existían.

e. De acuerdo con el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) quedan incluidos en los Servicios Regionales de Salud (SRS). El mismo artículo señala que se conformará una comisión integrada por representantes de dicho instituto y del Servicio Nacional de Salud, a los fines de diseñar e implementar el correspondiente plan de integración.

f. Los accionantes presentan tres medios de inconstitucionalidad contra el referido artículo. El primero de ellos es que la referida disposición vulnera el artículo 6 de la Constitución que consagra el principio de la supremacía constitucional.² Por otra parte, los accionantes invocan que la disposición cuya inconstitucionalidad se alega vulnera el derecho de propiedad de los trabajadores, consagrado en el artículo 51, y viola las disposiciones relativas a la aprobación y modificación de las leyes orgánicas y ordinarias, contenidas en los artículos 112 y 113 de la Constitución. En este orden, este tribunal constitucional advierte que la eventual violación al principio de supremacía constitucional, alegada por los accionantes, se verificaría en ocasión de que, del análisis de los medios planteados, se comprobara que efectivamente existe alguna violación de la norma constitucional producida a raíz del texto impugnado mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad.

g. En tal sentido, a la luz de los argumentos de la parte accionante, de que el referido texto legal viola la Constitución, conviene entonces analizar lo siguiente: (i) si la norma atacada viola el derecho de propiedad; y (ii) si la norma atacada

² 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

viola las disposiciones relativas a la aprobación y modificación de las leyes orgánicas. En caso de que se verifique alguna vulneración, entonces dicha norma deberá ser expulsada del ordenamiento jurídico, a fin de preservar la supremacía de la Constitución, consagrada en su artículo 6. De lo contrario, entonces dicha norma deberá ser declarada conforme a la Constitución.

9.1. Derecho de propiedad

h. El artículo 51 de la Constitución de la República Dominicana consagra el derecho de propiedad, en los términos siguientes:

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;

2. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;

3. Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;

4. No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;

5. Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;

6. La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.

i. Ha dicho este tribunal constitucional que el derecho de propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición. Este derecho ha sido definido como el derecho exclusivo al uso de un objeto o aprovecharse de los beneficios que éste produzca y a disponer del mismo, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre el mismo [Sentencia TC/0088/12, de quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012)].

j. En esta misma tesitura, ha establecido este tribunal constitucional que el derecho de propiedad puede definirse como el derecho exclusivo de usar un bien, de disponer del mismo, así como de aprovecharse de los beneficios que este produzca, destacando que, colateralmente, este derecho implica la exclusión de los no propietarios del disfrute o aprovechamiento sobre el mismo [Sentencia TC/0137/13, de veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. Los accionantes alegan que el Estado, los trabajadores y los patronos son “los dueños de los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS)”, y que de acuerdo con la Ley núm. 87-01 “sobre ellos pesa un derecho de propiedad constitucionalmente resguardado e imposible de sustraer ilegítimamente”, además invocan que “al ser vulnerado mediante las disposiciones del artículo 5 que pretende transferir su propiedad, se concretiza una clara violación a la norma constitucional”. Vale indicar, con relación a estas argumentaciones, que los accionantes fundamentan la supuesta titularidad de un derecho de propiedad sobre los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), basándose en el carácter público y tripartito que le otorga a este instituto el artículo 164 de la Ley núm. 87-01, como entidad administradora de riesgos y proveedora de servicios de salud y riesgos laborales.

l. No obstante, los accionantes hacen una errónea interpretación del sentido de la referida disposición, pues la misma, lejos de configurar, a favor de los trabajadores, un derecho de propiedad sobre estos hospitales, lo que hace es reafirmar el carácter público del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), despojándole de las funciones de dirección, regulación y financiamiento, dejándolas a cargo del Estado a través del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

m. En este orden de ideas, del carácter público del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) se desprende que sus hospitales constituyen propiedad pública que se encuentra fuera del dominio de particulares y, por consiguiente, no pueden ser reclamados como propiedad privada por éstos.

n. En tal sentido, comprobada la inexistencia de un derecho de propiedad particular sobre los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), ante el carácter ostensiblemente público de los mismos, resulta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

insostenible el argumento de que el artículo 5 de la Ley núm. 123-15 –*que incorpora los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) a los Servicios Regionales de Salud (SRS)*–, cuya inconstitucionalidad se alega, pueda resultar violatorio del derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución dominicana.

9.2. Sobre las leyes orgánicas, su aprobación y modificación

o. Respecto a las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, los artículos 112 y 113 de la Constitución, respectivamente, expresan lo siguiente:

Artículo 112.- Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

Artículo 113.- Leyes ordinarias. Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara.

p. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan aquellos contenidos consignados en el artículo 112 de la Constitución, entre ellos, los derechos fundamentales, y que para su aprobación o modificación requieren del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

distinto a las leyes ordinarias, que sólo requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara.

q. Los accionantes alegan que la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, es una ley ordinaria de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución dominicana, y que en su artículo 5, al pretender incluir dentro de los Servicios Regionales de Salud a los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), contraría el carácter que le otorga el artículo 164 de la Ley núm. 87-01, la cual es una ley orgánica por considerar que la seguridad social se encuentra dentro de las materias reguladas por ley orgánica, según el artículo 112 de la Constitución dominicana.

r. Respecto a esto, vale resaltar que la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, fue promulgada el nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001), es decir, cuando se encontraba vigente la Constitución del catorce (14) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), la cual no establecía categorías distintas de leyes, sino que requería para la aprobación de las mismas la mayoría absoluta de votos.³

s. De lo anterior se desprende, que al momento de la promulgación de la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, no existía la categoría de ley orgánica que en el presente instaura el artículo 112 de la Constitución dominicana. No obstante, los accionantes invocan que la modificación del artículo 164 de la referida ley debía realizarse por medio de una ley orgánica en razón de que la seguridad social es un derecho fundamental,⁴

³ Art. 30.- En cada Cámara será necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, en que decidirán las dos terceras partes de los votos, en su segunda discusión. (Constitución Dominicana de 1994)

⁴ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encontrándose dentro de las materias incluidas en el citado artículo 112 de la Constitución.

t. La seguridad social es un derecho fundamental consagrado en el artículo 60 del texto constitucional. Este tribunal constitucional ha establecido que “el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, como tal inherente a la persona, y es, asimismo, un derecho prestacional, en la medida en que implica un derecho a recibir prestaciones del Estado”.⁵ De manera que, efectivamente, la regulación del derecho a la seguridad social se ubica dentro del catálogo de materias reguladas mediante ley orgánica.

u. Dicho esto, resulta pertinente establecer que, si ciertamente no existía la categoría especial de “ley orgánica” al momento de su promulgación, la Ley núm. 87-01, es la que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por lo cual habrá aspectos de la misma que, por su contenido, requerirían de una ley orgánica para su modificación.

v. En este punto, es oportuno destacar que la opinión de la Procuraduría General de la República señala que

no es cierto que la Ley No. 123-15 produzca alteración alguna al artículo 164 de la Ley No. 87-01. Dicho artículo se limita a establecer que el instituto Dominicano del Seguro Social se transformará en una administradora de riesgos y proveedora de servicios de salud y laborales, a la vez que le despoja de las funciones de dirección, regulación y financiamiento. La Ley No. 123-15 no niega que el Instituto Dominicano del Seguro Social sea un administrador de riesgos y un proveedor de servicios. En cuanto a lo primero, la Ley ni siquiera hace referencia a esta cuestión.

⁵ Sentencia TC/0203/13, del 13 de noviembre de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En cuanto a lo segundo, precisamente parte la Ley de que el Instituto Dominicano del Seguro Social es un prestador de servicios de salud y, por ello, en tanto prestador de servicios de carácter público, lo integra al servicio nacional de salud de conformidad con el artículo 167 de la Ley No. 87-01 que ordena el desarrollo de la red pública de salud.

w. En relación con este aspecto, al analizar los textos en cuestión, es decir, el artículo 5 de la Ley núm. 123-15⁶ y el artículo 164 de la Ley núm. 87-01,⁷ no se verifica entre ambas disposiciones contradicción alguna que imposibilite la aplicación simultánea de ambos textos válidamente, pues el artículo 5 de la Ley núm. 123-15 se limita a integrar los hospitales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) a los Servicios Regionales de Salud (SRS), sin alterar el contenido del artículo 164 de la Ley núm. 87-01, relativo a la transformación de dicho instituto.

x. En este orden de ideas, tras comprobar la compatibilidad entre las disposiciones analizadas, procede entonces verificar si la disposición atacada en inconstitucionalidad, por sí misma, toca alguno de los aspectos que deben ser regulados por medio de una ley orgánica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución. En este caso, la parte accionante arguye intrusión

⁶ Artículo 5.- Composición de los Servicios Regionales de Salud. Los Servicios Regionales de Salud (SRS) se componen de los servicios de atención de carácter público que incluyen los del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, los hospitales autogestionados, los del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y otros que sean identificados en el reglamento de la presente ley.

Párrafo.- Se conformará una comisión constituida por representantes del SNS y del IDSS, encargada del diseño e implementación del plan de integración de la prestadora de servicios del IDSS al Servicio Nacional de Salud.

⁷ Art. 164.- Transformación del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS). El actual Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) conservará su personería jurídica, patrimonio, carácter público y tripartito y se transformará en una entidad administradora de riesgos y proveedora de servicios de salud y riesgos laborales, sin las funciones de dirección, regulación y financiamiento, las cuales serán de la exclusiva responsabilidad del Estado a través del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

Párrafo.- El Director General del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y el Subdirector General, serán nombrados por el Poder Ejecutivo de una terna propuesta por el Consejo Directivo de dicho instituto, la que será decidida por mayoría calificada de dos tercios, incluyendo por lo menos un voto de un representante gubernamental, laboral y empresarial.

Expediente núm. TC-01-2016-0018, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Afines de la República Dominicana; la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Materiales Afines; la Asociación Nacional de Técnicos, Inspectores y Profesionales del Seguro Social y la Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industrias, Comercio y Servicios contra el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el derecho a la seguridad social, pero al examinar el artículo 5 de la Ley núm. 123-15 es verificable que éste se limita a establecer la composición de los Servicios Regionales de Salud, por lo que resulta ostensible que dicha norma afecta un ámbito distinto al del derecho fundamental a la seguridad social, pues de ninguna manera trata de limitar ni desarrollar el ejercicio de este derecho fundamental.

y. En tal sentido, al no tratarse la disposición atacada de una norma que regule derechos fundamentales, conforme a lo descrito anteriormente, ni ser tampoco una norma respecto a la cual la Constitución señale expresamente que deba ser aprobada como ley orgánica, no se vulneró la Constitución al momento de conocerse la referida norma en las cámaras legislativas con la mayoría absoluta que exige el artículo 113.

z. En definitiva, tras haberse comprobado que se cumplió debidamente con el procedimiento legislativo requerido para la aprobación de dicha norma, procede el rechazo del presente medio de inconstitucionalidad, concluyendo que el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud es conforme con la Constitución.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Jottin Cury David y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Afines de la República Dominicana; la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Materiales Afines; la Asociación Nacional de Técnicos, Inspectores y Profesionales del Seguro Social y la Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industrias, Comercio y Servicios contra el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución de la República el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, por los motivos expuestos.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Afines de la República Dominicana; Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Materiales Afines; Asociación Nacional de Técnicos, Inspectores y Profesionales del Seguro Social; y Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industrias, Comercio y Servicios; así como a la Procuraduría General de la República, al Senado de la República y a la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, 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.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JOTTIN CURY DAVID

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales haremos constar un voto disidente en el presente caso. Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011.

1. El aspecto central que se debate en esta decisión es si el artículo 5 de la Ley No. 123-15, debió haberse aprobado con la mayoría calificada prevista para las leyes orgánicas en la Constitución de 2010. De conformidad con el criterio mayoritario expresado en la sentencia, la referida ley se limitó a integrar los hospitales del Instituto Dominicano de la Seguridad Social (IDSS) a los Servicios Regionales de Salud (SRS). Por tanto, según se afirma, no hay contradicción alguna entre el artículo 5 de la repetida Ley No. 123-15 y el artículo 164 de la Ley No. 87-01.

2. Si bien es verdad que cuando se aprobó la Ley No. 87-01 relativa al Sistema de Seguridad Social de nuestro país no existían entre nosotros las leyes orgánicas, no menos cierto es que al votarse la Ley No. 123-15 la situación era distinta en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razón de que existía una disposición constitucional que establecía la diferencia entre leyes ordinarias y orgánicas. En efecto, el artículo 112 de la vigente Carta Sustantiva expresa que para las leyes orgánicas se requiere la mayoría calificada de las dos terceras partes de los presentes de ambas cámaras; en cambio, para las leyes ordinarias basta con la mayoría absoluta de los presentes de los hemiciclos legislativos.

3. En ese orden de ideas, al margen de que la Ley No. 87-01 fuese aprobada en una época en la que no existían las leyes orgánicas, esto no es óbice para que cualquier modificación relativa a la seguridad social suscitada con posterioridad a la Constitución de 2010, cuando ya existía una clara diferencia entre leyes ordinarias y orgánicas, se obviara esa mayoría calificada prevista por la Ley Fundamental.

4. Se afirma erróneamente en la sentencia que el tema no versa sobre derechos fundamentales, puesto que se trata de un asunto de simple integración de los hospitales que pasan de un sistema a otro. Pues bien, todo lo concerniente a la seguridad social toca directamente los derechos fundamentales, a mi juicio, toda vez que el artículo 60 de nuestro Supremo Estatuto Político se encuentra bajo la Sección II, del Título II, Capítulo I, sobre los Derechos, Garantías y Deberes Fundamentales.

5. El referido artículo 60 de la Constitución señala: “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”. Se observa claramente el carácter fundamental que el legislador constituyente le otorgó al tema de la seguridad social, razón por la cual no comparto el criterio indicado en la sentencia aprobada. Independientemente de que el asunto trate del régimen de los hospitales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicos, y no propiamente de derechos en sentido estricto, lo cierto es que toca un tema de gran sensibilidad e importancia para la población.

6. Así las cosas, el constituyente colocó bajo el título de los derechos fundamentales la seguridad social. Por consiguiente, cualquier modificación, por leve que sea, referente a este tema, debió aprobarse de conformidad con la mayoría exigida para las leyes orgánicas y no la prevista para las leyes ordinarias como finalmente ocurrió. En definitiva, al no aprobarse la Ley No. 123-15 con la mayoría calificada de las dos terceras partes de los presentes, debió declararse inconstitucional. Las mayorías exigidas por la Ley Fundamental en temas de trascendencia, lo cuales no son limitativos, deben respetarse rigurosamente para evitar que se desvirtúe la voluntad del legislador constituyente.

Firmado: Jottin Cury David, Juez

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

1. Breve preámbulo del caso

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad se contrae al hecho de que el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera y Afines de la República Dominicana; Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Madera y Materiales Afines; Asociación Nacional de Técnicos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Inspectores y Profesionales del Seguro Social; y Federación Nacional de Trabajadores Dominicanos de Zonas Francas, Industrias, Comercio y Servicios; impugnaron el artículo 5 de la Ley núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, alegando que el mismo debió ser adoptado observando la regla constitucional para el dictado de las leyes orgánicas, por cuanto modifica el régimen de los servicios regionales de salud de los hospitales del IDSS dispuesto en la Ley núm. 87-01 le dota en su artículo 164.

1.2. Los accionantes argumentaron que con la promulgación del artículo 5 de la Ley núm. 123-15, fueron vulnerados los artículos 6, 51, 112 y 113 de la Constitución.

2. Breve Preámbulo

Antes de expresar nuestra discrepancia, procederemos a realizar un breve preámbulo sobre las diferencias que existen entre las leyes orgánicas y ordinarias conforme lo prescrito en nuestro ordenamiento constitucional.

2.1. Las leyes orgánicas son la fuente suprema legislativa inmediatamente inferior a la Constitución. La caracterización de las leyes orgánicas en el artículo 112 de la Constitución dominicana responde a un doble criterio, competencial o material y funcional o procedimental. Desde el primer punto de vista las leyes orgánicas son las que desarrollan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Atendiendo al criterio procedimental las leyes orgánicas requieren una mayoría reforzada para su elaboración, modificación o derogación, exigiéndose



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una mayoría calificada del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto. El no cumplimiento de una de estas dos condicionalidades, material y formal, implicaría la inconstitucionalidad de una ley orgánica, por efecto de incumplimiento de ese mandato constitucional.

2.2. Las leyes orgánicas recaen sobre materias que el constituyente considera trascendentales y especiales, y por tanto son las que desarrollan dichos preceptos por delegación constitucional. Ello implica que existe una reserva de ley orgánica para determinadas materias que impide su regulación por ley ordinaria, y de modo recíproco, que dichas leyes orgánicas no podrán incluir en su articulado materias que sean competencia de ley orgánica.

2.3. Por su parte, la ley ordinaria, al igual que la ley orgánica, es una ley en sentido estricto, esto es, emana de ambas cámaras del Congreso. No existe una auténtica definición de este tipo de disposiciones legales, pero pueden caracterizarse por oposición a las leyes orgánicas, lo que implica que desde el punto de vista material son aquéllas que no recaen sobre las materias reservadas a ley orgánica. Desde la óptica procedimental las leyes ordinarias sólo requieren para su elaboración, modificación o derogación la mayoría simple del Congreso de la República.

2.4. Estas modalidades de leyes se consideran instrumentos garantistas para el fortalecimiento de la democracia y el respeto a la pluralidad, en razón de que la naturaleza restrictiva y calificación de los votos requeridos para aprobarlas o modificarlas, obliga al consenso necesario entre las partes actuantes. Su inserción a la pirámide normativa tradicional del sistema jurídico impacta todo el régimen constitucional, muy especialmente, al contenido dentro del Capítulo IV, sobre la Formación y Efectos de las Leyes, del texto fundamental.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Motivos que nos llevan a discrepar del consenso

3.1. La suscrita discrepa con la solución adoptadas por el consenso en razón de que el objeto fundamental de la Ley núm. 123-15 es la creación de un Servicio Nacional de Salud, disponiendo el artículo 5 de esa norma legal, el cual fue objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad, una transformación de la composición de los Servicios Regionales de Salud, lo cual modifica la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, en lo referente a la estructura que ha sido diseñada para que el Instituto Dominicano de Seguros Sociales preste los servicios de salud a los trabajadores.

3.2. En efecto, el artículo 5 dispone que:

Artículo 5.- Composición de los Servicios Regionales de Salud. Los Servicios Regionales de Salud (SRS) se componen de los servicios de atención de carácter público que incluyen los del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, los hospitales autogestionados, los del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS) y otros que sean identificados en el Reglamento de la presente ley.

Párrafo. - Se conformará una comisión constituida por representantes del SNS y del IDSS, encargada del diseño e implementación del plan de integración de la prestadora de servicios del IDSS al Servicio Nacional de Salud.

3.3. Cónsono con lo antes citado, somos de postura de que la referida ley propende no solo a regular la forma en que se debe prestar el derecho asistencial a la salud de los trabajadores, sino, que por demás, modifica la administración,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estructura y organización mediante la cual, en lo adelante, el Poder Ejecutivo debe prestar la referida asistencia.

3.4. Cabe recordar que los derechos asistenciales dispuestos en la Ley núm. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social tienen el carácter de derecho fundamental, en razón de que el conjunto de sus disposiciones procura la materialización del Derecho a la Seguridad social dispuesto en el artículo 60 de la Constitución, normativa que impone al Estado la obligación de estimular y garantizar el acceso de las personas a los derechos asistenciales de salud, pensión y ayuda en caso de enfermedad, discapacidad o envejecimiento.

3.5. En relación a la seguridad social como un derecho fundamental, la Corte Constitucional de Colombia ha prescrito en su sentencia núm. T-690/14 que:

El concepto de “seguridad social” hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas, por ello, con respecto al contenido de este especial derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó que: “El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.(...)”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual, esto es, que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado; surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.

3.6. En sintonía con la postura antes citada, este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0203/13 ha manifestado el carácter de derecho fundamental que posee el derecho a la seguridad social, prescribiendo que:

e. La Constitución consagra, asimismo:

e.1 En su artículo 7, el Estado Social y Democrático de Derecho, “(...) fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales (...)”, entre otros atributos.

e.2 En su artículo 8, como 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. (...)

e.5 En su artículo 60, el derecho a la seguridad social en favor de todas las personas y, en tal sentido, la responsabilidad del Estado en la estimulación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de su “desarrollo progresivo (...) para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez”.

f. El derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, como tal inherente a la persona, y es, asimismo, un derecho prestacional, en la medida en que implica un derecho a recibir prestaciones del Estado.

3.7. Por otra parte, debemos precisar que el derecho a la salud, el cual forma parte de los derechos asistenciales a la seguridad social, impone al Estado la obligación de crear, fiscalizar y administrar las estructuras necesarias que permitan a cada individuo el acceso oportuno, eficaz, de calidad y en igualdad el ejercicio de ese derecho fundamental.

3.8. En efecto, en la sentencia T-121/15 la Corte Constitucional de Colombia prescribió en lo referente al derecho a la salud como derecho fundamental, que:

La salud tiene dos facetas distintas, que se encuentran estrechamente ligadas: por una parte, se trata de un servicio público vigilado por el Estado; mientras que, por la otra, se configura en un derecho que ha sido reconocido por el legislador estatutario como fundamental, de lo que se predica, entre otras, su carácter de irrenunciable. Además de dicha condición, se desprende el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible. (...)

El derecho a la salud implica el acceso oportuno, eficaz, de calidad y en igualdad de condiciones a todos los servicios, facilidades, establecimientos y bienes que se requieran para garantizarlo. De igual manera, comprende la satisfacción de otros derechos vinculados con su realización efectiva, como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ocurre con el saneamiento básico, el agua potable y la alimentación adecuada. Por ello, según el legislador estatutario, el sistema de salud: Es el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud.

3.9. De su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia TC/0031/18 que:

f. En relación con el derecho a la salud, el artículo 61 de la Constitución Dominicana establece:

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Por su parte, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), dispone que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. De manera específica, este artículo en su numeral 2. (d), señala que “(...) entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

h. En consecuencia, el derecho a la salud se constituye como una obligación de medios y no de resultados, cuya protección de manera primordial recae sobre la responsabilidad del Estado frente a las necesidades de los particulares. Por lo tanto, el acceso a los medicamentos se configura como una garantía fundamental del derecho a la salud, cuya cobertura debe ser de índole nacional, económicamente asequible para todas las personas sin discriminación alguna, y otorgar los niveles de salubridad y calidad exigidas por las normativas de salud pública en la materia. (...)

3.10. Así las cosas, consideramos que al tener por objeto la norma impugnada la modificación de la estructura para la prestación del derecho asistencial a la salud que había sido dispuesto en la Ley núm. 87-01, el referido cambio ha debido operar a través de la adopción de una ley orgánica, la cual debe quedar aprobada con la mayoría de la 2/3 partes de la matrícula de los miembros de cada una de las Cámaras, por cuanto la referida reforma trae consigo un cambio en la forma en que será prestado el referido derecho fundamental por parte del Estado.

3.11. En este punto se hace necesario señalar, que la referida modificación debe ser realizada a través de una ley orgánica, por cuanto el contenido de la Ley núm.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

123-15 tiene el doble propósito de procurar la organización de las instituciones para la prestación del sistema de seguridad social y de salud por parte del Estado dominicano; y a la vez procura el desarrollo normativo de los artículos 60 y 61 de la Constitución.

3.12. En vista de lo antes indicado, al ser la Ley núm. 123-15 una norma que procura la estructuración y ejecución de un derecho fundamental, la misma requiere de un *quorum* de aprobación especial para proceder a su aprobación, modificación o derogación, el cual es la mayoría absoluta de las dos terceras partes de la matrícula de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados.

3.13. En efecto, el referido artículo 112 de la Constitución dispone que:

Artículo 112.- Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

3.14. En ese orden, en la Cámara de Diputados al tener una matrícula de 190 miembros, para la aprobación de la referida ley se requiere de un voto mínimo de 126 diputados. Mientras que en el Senado se requiere un voto mínimo de 21 senadores.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.15. De conformidad con lo anteriormente señalado, debemos indicar que en el expediente del presente caso existe un acta de la Cámara de Diputados donde se consigna que la referida ley fue aprobada con una votación de 102 votos, lo cual trae al traste que la referida ley fue aprobada incumpléndose con la votación mínima de 126 diputados dispuesto en el artículo 112 de la Constitución, que requiere una mayoría calificada especial para la aprobación de una Ley orgánica.

3.16. En consecuencia, entendemos que la Ley núm. 123-15 está afectada de una inconstitucionalidad formal en su totalidad, en razón de que ha sido aprobada inobservando la regla dispuesta en el artículo 112 de la Constitución, en razón de que la referida norma debió obtener esa mayoría calificada para su aprobación, por cuanto regula la forma de la prestación del derecho fundamental de la Salud, y por demás modifica la estructura en que el referido derecho debe ser administrado por el Poder Ejecutivo.

3.17. No debe soslayarse que en cuanto a las reservas hechas por la Constitución a las leyes orgánicas en República Dominicana podrían entenderse en un principio restrictivas y de competencias distintas a las leyes ordinarias, por efecto residual. Esto es entendible porque de lo contrario se caería en una “banalización” de este tipo de leyes despojándolas de ese carácter de especialidad material y formal del que se les ha querido revestir, lo que ha ocurrido en la especie y este Tribunal está llamado a controlar. Este Tribunal Constitucional debe ser consciente de que la finalidad de las leyes orgánicas es promover el consenso entre las fuerzas políticas para temas o materias esencialmente sensitivos y que demandan pactar socialmente, lo cual no se ha cumplido en el caso que ocupa nuestra atención, razón por la cual la Ley No. 123-15 está afectada de inconstitucionalidad.

Conclusión: En vista de lo antes expuesto, la suscrita es de postura de que la sentencia del consenso debió declarar no conforme con la Constitución la Ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 123-15, que crea el Servicio Nacional de Salud, por cuanto ha sido aprobada inobservando la regla dispuesta en el artículo 112 de la Constitución para la adopción de leyes orgánicas.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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