



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 333/2018

A la : Comisión Permanente de **Justicia y Derechos Humanos**.

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood**.
Coordinadora de Comisiones Permanentes

De : **Welnel D. Félix F.**
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Proyecto de Ley que elimina la intermediación en los Servicios de salud y los pone a cargo del Estado Dominicano en su rol esencial de protector de los derechos fundamentales.

Referencia : Oficio No. 002856, de fecha 17 de septiembre de 2018
(Exp. No.00778-2018-PL-SE)

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido del Proyecto de ley:

La presente iniciativa tiene por finalidad modificar la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de fecha 9 de mayo de 2001, procediendo a eliminar todo lo relativo en las funciones, facultades e intermediación de las Aseguradoras de Riesgos de Salud (ARS), de naturaleza privada, en todo el proceso de gestión y/o administración en la prestación de los servicios de salud.

La presente iniciativa fue presentada por el senador Adriano de Jesús Sánchez Roa, Senador de la República por la provincia Elías Piña, depositada en fecha 10 de septiembre de 2018.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar en torno a esta materia está fundamentada en el Art. 93 literal q de la Constitución que enuncia lo siguiente:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

"Art. 93 literal q: Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución."

Procedimiento de Aprobación

En el caso de la especie, se trata de una ley ordinaria que por su naturaleza requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos presente cada cámara en virtud de lo que establece la Constitución de la República Dominicana en su artículo 113.

Desmonte Legal

El Proyecto de ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana;

VISTA: La Ley No. 42-01, del 8 de marzo del año 2001, Ley General de Salud, No. 42-01;

VISTA: La Ley No. 87-01 de fecha 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social;

VISTA: La Ley No. 370-05, del 20 de septiembre del 2005, que modifica el artículo 1 de la Ley No. 87-01, del 9 de mayo del 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y la Ley No. 340-98, del 14 de agosto del 1998, que crea el Instituto de Previsión Social del Congreso Dominicanos, y sus modificaciones;

VISTA: La Ley No. 188-07, del 9 de agosto del 2007, que introduce modificaciones a la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social;

Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Luego del análisis y estudio del proyecto, referido en el asunto, hacemos las siguientes recomendaciones:

- 1) Observamos que los vistos que son *"los textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley"* no responden a los criterios definidos por el Manual de Técnica Legislativa, para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica por su número, fecha y nombre correcto, tomando también en cuenta, la jerarquía de la norma y colocarlos en orden



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

cronológico, y cada visto debe corresponder a una sola norma jurídica. En ese mismo sentido observamos que se coloca dentro de los vistos la expresión: *"Diversos tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, suscritos y ratificados por la República Dominicana"*, lo cual es muy ambiguo, los tratados internacionales se deben presentar siguiendo un modelo definido, primero el nombre completo, seguido de la resolución aprobatoria y después la fecha de promulgación de la resolución.

- 2) En tal sentido, el ordenamiento jurídico dominicano jerárquicamente ordenado, para el caso de la especie, es el siguiente:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana;

VISTA: La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, aprobada por la resolución 739, del 25 de diciembre de 1977.

VISTA: La Ley No. 42-01, del 8 de marzo del año 2001, Ley General de Salud, No. 42-01;

VISTA: La Ley No. 87-01 de fecha 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social;

VISTA: La Ley No. 370-05, del 20 de septiembre del 2005, que modifica el artículo 1 de la Ley No. 87-01, del 9 de mayo del 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y la Ley No. 340-98, del 14 de agosto del 1998, que crea el Instituto de Previsión Social del Congreso Dominicanos, y sus modificaciones;

VISTA: La Ley No. 188-07, del 9 de agosto del 2007, que introduce modificaciones a la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social;

- 3) El artículo 1 del proyecto establece:

"Objeto y Ámbito de aplicación de la presente ley. Es una ley especial que tiene por finalidad eficientizar y garantizar el derecho a la salud de todos los dominicanos, en consonancia con la constitución y tratados internacionales, en materia de derechos humanos, como una ley orgánica, por tratarse de la regulación de derechos fundamentales, como el acceso a la salud y la seguridad social".

Al respecto señalamos que el objeto y ámbito de aplicación son disposiciones iniciales que están destinadas a brindar informaciones precisas sobre su



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

contenido y que se acude a ellas para una mejor comprensión e interpretación de la disposición legislativa.

En el caso que nos ocupa esas disposiciones contenidas en el artículo 1 no guardan relación precisa con el contenido de la iniciativa, ni tampoco constituye en sí misma un objeto. Al respecto, el objeto es la parte de la ley en la que se identifica la materia que se procura regular, lo que definitivamente no se realiza.

Asimismo, el epígrafe del artículo señala que contiene el ámbito de aplicación. Sobre ello, si bien el ámbito de aplicación se coloca dentro de las disposiciones iniciales, no es parte del artículo del objeto, o sea, son artículos separados. El ámbito de aplicación indica el espacio territorial o a las personas a las que se aplica. lo que no se indica en este proyecto de ley. Y debe crearse para cada norma un artículo, por ejemplo:

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

Artículo 2. - Ámbito de aplicación.

4) El artículo 2 del proyecto establece:

"En consecuencia, se modifica la Ley No. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de fecha 9 de mayo de 2001, procediendo a eliminar todo lo relativo en las funciones, facultades e intermediación de las Aseguradoras de Riesgos de Salud (ARS), de naturaleza privada, en todo el proceso de gestión y/o administración en la prestación de los servicios de salud".

- 5) Sin menoscabo de los elementos técnicos relativos a la construcción de este artículo, lo que referiremos más adelante, de lo anterior se desprende que estamos frente a una modificación de la Ley No. 87-01, al respecto señalamos que las modificaciones a las leyes son cambios que se introducen en el texto, a uno o varios artículos, párrafos o incisos, estas no solo incluyen variaciones de contenido, sino también adiciones de nuevos mandatos.
- 6) Las modificaciones deben ser hechas con toda precisión, se hacen artículo por artículo, identificando de manera certera los artículos por su número que se modifican.
- 7) Sin embargo, en este artículo el legislador no se abocó a realizar una modificación precisa y directa, como recomienda el Manual, sino que introdujo



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

una modificación genérica, sobre un tema específico, procediendo a eliminar todo lo relativo en las funciones, facultades e intermediación de las Aseguradoras de Riesgos de Salud, de naturaleza privada, en todo el proceso de gestión y/o administración en la prestación de los servicios de salud. Sobre ello, debemos señalar que dichos mandatos se encuentran contenidos en los artículos 148-159, pero transversales en toda la ley, o sea, que varios artículos se verían afectados, por lo que se trata de una modificación integral que afecta el contenido completo de la ley, lo que amerita de estudios técnicos que permitan identificar tales contenidos, respetando el principio de concordancia práctica legislativa.

- 8) En sentido general debemos expresar que la Ley No. 87-01, tiene por objeto establecer el Sistema Dominicano de Seguridad Social en el marco de la Constitución de la República para regular y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, maternidad, infancia y riesgos laborales, el que comprende a todas las instituciones públicas, privadas y mixtas que realicen actividades principales o complementarias de seguridad social, en los recursos físicos y humanos. En tal sentido, es nuestra consideración que esta propuesta de modificación debe ser analizado con detenimiento en su contenido, pues una expulsión de la administración de salud de las aseguradoras privadas constituye un impacto sustancial en el sistema de seguridad social, cuyas consecuencias, tanto para el sector privado gestor de los riesgos de salud como para el Estado como proveedor, deben ser estudiados a profundidad, con los adecuados estudios pertinentes, que no afecte a las personas y que no debilite el sistema.
- 9) Es nuestra consideración que más que una modificación de esta naturaleza, el Estado debe abocarse a un estudio detenido del funcionamiento de las ARS de naturaleza privada, cuyos resultados pueden arrojar la toma de acciones y medidas que permitan fortalecer el sistema, sin necesidad de que las intermediadoras desaparezcan, lo que en sí mismo constituye una decisión legislativa drástica que no necesariamente impactará en el sistema ni beneficiará a las personas.
- 10) **En conclusión:** Este proyecto contempla una modificación a la ley No. 87-01, muy ambigua, pues no especifica de manera certera los artículos a modificar de la Ley No. 87-01, estas modificaciones generales provocan inseguridad jurídica, además no es precisa en sus objetivos ni plantea la perentoriedad y necesidad de lo positivo de su contenido. En sentido general, consideramos que este proyecto sea parte del conjunto de normativas que cursan en el Senado, para



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

que sean estudiadas como parte de una modificación integral de la señalada ley 87-01.

Después de lo analizado y expresado los aspectos constitucionales, legales y de la técnica legislativa, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director

WF/sl.