



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0090/22**

**Referencia:** Expediente núm. TC-04-2019-0258, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) contra la Sentencia núm. 877-2018 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia del cinco (5) de diciembre del año dos mil dieciocho (2018).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los cinco (5) días del mes de abril del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución y 9 y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal

Expediente núm. TC-04-2019-0258, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) contra la Sentencia núm. 877-2018 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia del cinco (5) de diciembre del año dos mil dieciocho (2018).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011 ), dictó la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

La Sentencia núm. 877-2018, objeto del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, fue dictada el cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia; su dispositivo es el siguiente:

*Primero: Rechaza el recurso de casación interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (AFP Popular), contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 28 de abril de 2015, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo;*

*Segundo: Declara que en esta materia no hay condenación en costas.*

En el expediente reposa el memorándum sin fecha de recibo, librado el treinta (30) de abril de dos mil diecinueve (2019) por Cristiana Rosario -secretaria general de la Suprema Corte de Justicia- que comunica el dispositivo de la Sentencia núm. 877-2018, a Eduardo Jorge Prats, Luis Sosa, Nelson Arriaga, Roberto Medina Reyes, Rachel Hernández, Amelia Macarrulla y Arlene Castro, representantes legales de la parte recurrente -Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular)-.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **2. Presentación del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

La parte recurrente, Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular), interpuso el presente recurso de revisión constitucional el veintiuno (21) de junio de dos mil diecinueve (2019) ante la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, recibido en este tribunal constitucional el diez (10) de diciembre del mismo año, con la finalidad de que sea revocada por vía de supresión y sin envío la Sentencia núm. 877-2018 y en consecuencia, declarar la nulidad de las resoluciones de sanción núm. 18 y 13, dictadas respectivamente el catorce (14) y veintinueve (29) de mayo de dos mil trece (2013) por la Superintendencia de Pensiones.

Dicho recurso fue notificado a la parte recurrida, Superintendencia de Pensiones, mediante Acto núm. 288/2019, instrumentado por el ministerial José Luis Capellán, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019).

## **3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

Los fundamentos de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia fueron los siguientes:

*3.1 Considerando, que la parte recurrente propone en su recurso de casación el siguiente medio: Único Medio: Violación a la ley: a) Artículo 40 de la Ley núm. 107-13: Principio Non Bis Ídem; b) Violación del artículo 7, numeral 7 de la Ley núm. 137-11: Principio de inconvalidabilidad;*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.2 Considerando, que en el desarrollo de su único medio de casación, el recurrente alega en síntesis que: “1) En ocasión de la constatación de estas irregularidades, la sentencia recurrida debió haber anulado, de manera total, el procedimiento sancionatorio, pues es contrario al artículo 40 de la Ley núm. 107-13 el reanudar un procedimiento sobre el que se ha comprobado violaciones a derechos en su tramitación y sobre todo, porque se supone el juzgamiento y eventual sanción sobre las mismas imputaciones (alegada afiliación irregular de la señorita María del Pilar Marte Aracena y sobre el mismo sujeto (AFP Popular); 2) que al decidir, como lo hizo, el Tribunal a-quo convalidó la infracción constitucional al debido proceso formulada por la Sipen en el marco del procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo, pues le da la oportunidad de subsanar un procedimiento que la propia sentencia recurrida constató que se tramitó inobservando las garantías mínimas del debido proceso”;

3.3 Considerando, que del estudio de la sentencia impugnada y de la documentación a la que ella se refiere, esta Tercera Sala ha podido comprobar y es de criterio que: “1) La sentencia recurrida constató como hechos ciertos, los siguientes: a) que en fecha 7 de septiembre de 2012, la señorita María del Pilar Marte Aracena presentó ante la Superintendencia de Pensiones (Sipen) una reclamación por el motivo de que existe un contrato de afiliación a la sociedad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (AFP Popular), de fecha 16 de octubre de 2008, a su nombre, sin haber dado su consentimiento para la consumación del mismo, argumentando que, por ende, la firma como la huella dactilar que constan en el mismo no son las suyas, reiterando la señorita Marte Aracena, en fecha 25 de septiembre de 2012, la solicitud de investigación de la situación en vista



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de que sus derechos han sido vulnerados; b) que el 12 de septiembre de 2012 la Sipen, mediante carta CJ 1714, le comunicó a la AFP Popular sobre la carta de la señorita Marte Aracena y solicitó el envío de solicitud y contrato de afiliación de que se trata, a fin de ser remitido al Instituto Nacional de Ciencias Forenses, (Inacif) para la comprobación y verificación de firma correspondiente, otorgándole un plazo para presentar alegatos de defensa; c) que la AFP Popular dio respuesta a la Sipen, en fecha 14 de septiembre de 2012, remitiendo lo solicitado y haciendo formal y expresas reservas de derechos sobre las acciones legales y argumentos que como medios de defensa pudieran presentar en caso de que proseguirse con la investigación de que se trata; d) que en fecha 1 de octubre de 2012, la Sipen informó a la sociedad comercial AFP Popular, S.A., sobre la comunicación de septiembre de 2012 suscrita por la señorita Marte Aracena y que estaban remitiendo el contrato de afiliación original que reposa en sus archivos al Inacif a fin de que se practique la prueba caligráfica que permita verificar la autenticidad de la firma del afiliado; e) que los resultados arrojados por el Inacif, mediante Informe Pericial núm. 0399-B-2012, de fecha 18 de febrero de 2013, concluyeron que la firma manuscrita que aparece en la solicitud y contrato de afiliación ni las huellas dactilares estampadas coinciden con las de la señorita Marte Aracena; f) que Posteriormente (sic), en fecha 15 de mayo de 2013 la Sipen le comunicó a la AFP Popular, S.A., la Resolución de Sanción núm. 18, de fecha 14 de mayo de 2013, la cual ha sido copiada en parte anterior de esta decisión, así como el curso del proceso que inició la misma; 2) que el Tribunal a-quo dispone en la pág. 36 de la decisión, ahora recurrida, que en la especie el aspecto controvertido consiste en verificar si la parte recurrida al momento de emitir las Resoluciones de Sanción núms. (sic) 18 y 23, de fechas 14 y 29 de mayo de 2013, respectivamente*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*actuó en apego a un debido proceso administrativo sancionador obtemperando a prestar a la recurrente las garantías mínimas que merece previo a su sometimiento a un procedimiento de tal naturaleza, así como verificar si tales decisiones se encuentran motivadas en apego a los hechos y el derecho aplicable a la causa. Además de verificar la eventual procedencia de la devolución de los valores que la AFP Popular, S.A., pagó, a favor de la Tesorería de la Seguridad Social, por motivo de la sanción que le fue impuesta mediante tales resoluciones; 3) que el Tribunal a-quo consigna que la Ley núm. 87-01 dispone, de interés para la solución de este caso, en sus artículos 107, 108, 112 y 114, lo siguiente: [...]; 4) Asimismo, el Tribunal a-quo dispuso en sus motivaciones que: De los que se extrae de las disposiciones impugnadas no es una clase de “solve et repete”, aforismo procesal que profiere que el interesado en acceder al derecho de impugnar determinada actuación debe primero satisfacer una obligación de pago. Toda vez que, en la especie, nos encontramos frente a disposiciones legales y reglamentarias que revisten de ejecutoriedad la exigibilidad del pago de las multas y sanciones estipuladas en las Resoluciones dimanadas de la Superintendencia de Pensiones (Sipen), no obstante el ejercicio de las vías de recurso que el mismo promueve en su contra; Por tanto, ante tal situación no se laceran los derechos fundamentales relativos a la defensa, igualdad y libre acceso a las vías recursivas para oponerse a tales sanciones ante un órgano superior de la parte recurrente, ya que tales disposiciones no comportan un “solve et repete”, sino que la ejecución provisional no obstante recurso de una decisión que contiene en este caso una obligación de pago de una sanción, tal cual no genera una violación a derecho fundamental alguno, pues permite a la recurrente acceder ante un órgano superior para que revise la decisión de (sic) afecta sus intereses sin ninguna traba o condicionante como*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*sucede en el caso del solve et repete, donde se estila que para accionar se debe obtemperar al pago previo de la prestación debida, razón por la que ha lugar a rechazar la citada excepción de inconstitucionalidad, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia; (...) Las disposiciones legales anteriores dan cuenta de la facultad sancionadora con que cuenta la Superintendencia de Pensiones (Sipen) frente a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). No obstante, la misma no se encuentra exenta de observar los presupuestos inherentes al debido proceso administrativo que le debe ser garantizado a todo aquel que sea sometido a un procedimiento sancionadora (sic). Por tanto, ante la ausencia de un mandato expreso en la legislación que regula la materia respecto al correcto proceder para que con la imposición de una sanción no se vulneren las garantías procesales mínimas con que cuenta toda persona física o jurídica, es preciso consultar lo dispuesto por la Carta Magna, en ese sentido; 5) En ese mismo sentido, el Tribunal a quo juzgó que: que los elementos probatorios que componen el expediente aunados a los hechos de la causa, nos han permitido constatar que la Superintendencia de Pensiones (Sipen) al emitir la Resolución de Sanción núm. 18, en fecha 14 de mayo de 2013, no observó las garantías mínimas relativas a un debido proceso sancionador respecto de la sociedad comercial AFP Popular, S.A., toda vez que si bien le puso en conocimiento de la reclamación realizada por la señorita María Del Pilar Marte Aracena, a fin de que tramitara el original del Contrato de Afiliación núm. POPU 4619029, expusiera sus alegatos de defensa respecto de la indicada denuncia, así como para que tomara conocimiento de que el contrato de marras sería sometido a una experticia caligráfica y de dactiloscopia ante el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), ello fue en ocasión de la investigación abierta respecto del referido caso, pero nunca le puso en formal*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*conocimiento de que estaba siendo sometida a un procedimiento sancionador, por lo que no le permitió ser oído al respecto, conocer, de manera precisa, las imputaciones alegadas en su contra, ni mucho menos le dio la oportunidad de conocer y emitir contestaciones al informe pericial expedido por el Inacif, de lo que se enteró al momento en que le fue notificada la Resolución de marras; Al no advertirse oportunamente a la sociedad comercial AFP Popular, S.A., de que estaba siendo sometida a un proceso administrativo sancionador e impedirle defenderse respecto de las estipulaciones del informe pericial expedido por el Inacif, elemento probatorio utilizado para fundamentar la Resolución de Sanción núm. 18, dictada por la Sipen, ratificada por la Resolución de Sanción núm. 23, consideramos que a la recurrente no le fueron salvaguardados sus derechos y garantías fundamentales referentes a la tutela judicial efectiva y al debido proceso administrativo sancionador, razón por la que se impone no la nulidad de las indicadas resoluciones, sino la nulidad parcial del proceso administrativo sancionatorio llevado a cabo por la Sipen en perjuicio de la recurrente, retrotrayéndolo hasta el momento en que surgió la indicada violación a fin de que la sociedad comercial AFP Popular, S.A., pueda defenderse y presentar todos los medios que considere pertinentes en contra del Informe Pericial núm. D-0399-B-2012, de fecha 18 de febrero de 2013, expedido por el Inacif, lo que dispone, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia; 6) La Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, del 8 de agosto de 2013, dispone en su artículo 40 lo siguiente: Artículo 40. Non bis in ídem. No podrán ser objeto de sanción los hechos que hayan merecido penal o administrativa en aquellos casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento; 7) La Ley núm. 137-*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, establece lo siguiente: Inconvalidabilidad: La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación; 8) En aplicación de lo precedentemente expuesto, esta Tercera Sala es de criterio que no procede subsanar ni convalidar el proceso sancionatorio llevado a cabo por la Sipen en el caso en cuestión; que del estudio de la sentencia, ahora recurrida en casación, resulta que la misma no presenta una contradicción, en ese sentido, no obstante lo alegado por el ahora recurrente.*

*3.4 Considerando, que al haber la señorita Marte Aracena denunciado una irregularidad de parte de la AFP Popular en el proceso de afiliación, es menester responder a dicha reclamación mediante un proceso sancionatorio apegado a las garantías constitucionales de nuestro sistema, lo cual no tuvo lugar al haber sido obviado el plazo prudente entre el informe del Inacif y la Resolución núm. 18 de la Sipen, para la defensa correspondiente, que si bien esta irregularidad, en efecto, retrotrae el proceso hasta el momento en que fueron violentados la tutela judicial efectiva y el debido proceso administrativo contra la referida AFP Popular, no menos cierto es que la reclamación de la señorita Marte Aracena respecto a la vulneración de sus derechos, permanece válida, por tal motivo, esta Tercera Sala juzga apegada a derecho la decisión del Tribunal a-quo, en cuanto a declarar la nulidad parcial del procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en contra de la sociedad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (AFP Popular), retrotrayéndolo hasta el momento en que fueron violentados sus derechos y garantías fundamentales referentes a la tutela judicial*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*efectiva y al debido proceso administrativo sancionados (sic), a fin de que pueda defenderse y presentar todos los medios que considere pertinentes en contra del Informe Pericial núm. D-0399-B-2012, de fecha 18 de febrero de 2013, emitido por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), así como la devolución de la suma pagada a título de multa impuesta por la referida resolución.*

*3.5 Considerando, que por lo precedentemente expuesto, esta Tercera Sala juzga que al Tribunal a quo no incurrió en los alegados vicios, por lo que procede rechazar el recurso de casación de que se trata.*

**4. Hechos y argumentos jurídicos de la recurrente en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

Según consta en la instancia del recurso, la recurrente en revisión constitucional de decisión jurisdiccional -Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular)- procura lo siguiente:

*PRIMERO: En cuanto a la forma, ADMITIR el presente recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales en contra de la Sentencia No. 877-2018, de fecha 5 de diciembre de 2018, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, por haber sido interpuesto acorde con las condiciones exigidas por el artículo 53 numeral 3 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011.*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo, por los medios expuestos, REVOCAR por vía de supresión y sin envío, la Sentencia No. 877-2018 de fecha 5*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de diciembre de 2018, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, conforme a los argumentos esgrimidos y por no quedar nada más que juzgar y, en consecuencia, DECLARAR la nulidad de la Resolución de Sanción No. 23 adoptada por la Superintendencia de Pensiones en fecha 29 de mayo de 2013; así como DECLARAR la nulidad de la Resolución de Sanción No. 18 adoptada por la Superintendencia de Pensiones en fecha 14 de mayo de 2013. TERCERO: DECLARAR el proceso libre de costas por tratarse de un recurso de revisión de decisiones (sic) jurisdiccional conforme prevé el artículo 7.6 de la LOTCPC.*

Para justificar sus pretensiones, alega, entre otros, los motivos siguientes:

*4.1 El artículo 69.5 consagra el principio del “non bis in ídem” como una de las garantías conformadas del debido proceso y la tutela judicial efectiva. Según dicha disposición constitucional “ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa”.*

*4.2 En este caso particular, es posible hablar de una vulneración del principio en cuestión como garantía fundamental de AFP Popular que resultó desconocido por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, con la emisión de su sentencia 00150-2015 y que dicha violación resultó ratificada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, a través de la sentencia recurrida, pues dicho principio ha sido ampliamente pasado por alto al dejar abierta la posibilidad de que sea reanudado un procedimiento administrativo sancionador, que por demás se determinó violatorio del debido proceso administrativo y el derecho de defensa de la Recurrente.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.3 *Estando así las cosas, es posible afirmar que no es compatible con el principio del “non bis in ídem”, contenido en la Constitución y las leyes, la decisión de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia pues la única solución procesalmente admisible es la nulidad total del procedimiento sancionador por evidenciarse vulneraciones al debido procedimiento administrativo.*

4.4 *Lo anterior se afirma debido a que, unido a la referida garantía que prohíbe el doble juzgamiento de una misma persona por una misma causa, se encuentra el principio constitucional de inconvalidabilidad, que implica que “la infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación”. En tal virtud, el tribunal a-quo estaba compelido a dictaminar que se violó el “non bis in ídem” con el mandato de reanudación de un procedimiento, que se determinó que se encontraba viciado de nulidad por violación de derechos fundamentales, pues con esto no sólo (sic) se vulnera la garantía fundamental del “non bis in ídem” de la Recurrente, sino que tal actuación atenta contra el principio de inconvalidabilidad como uno de los principios que rige el sistema de justicia constitucional.*

4.5 *[...] es posible afirmar que se configura una violación de dicha garantía tomando en cuenta que se verifica la triple identidad: i) identidad de sujeto: es la misma del Recurrente, AFP Popular que sería sometida al procedimiento sancionador nueva vez, ii) identidad de hecho u objeto: el mismo hecho que dio lugar al procedimiento sancionador administrativo llevado a cabo en contra de la Recurrente sería el que fundamentaría un segundo procedimiento reanudado, es decir, la denuncia presentada por la señorita María del Pilar Marte*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Aracena por presuntamente haber sido afiliada a AFP Popular sin su consentimiento; y iii) identidad de fundamento jurídico: en este caso también se verifican los mismos intereses y bienes jurídicos en ambos procedimientos, pues se trata de reanudar exactamente el mismo procedimiento sancionador fundamentado en las mismas causas, supuestos y disposiciones jurídicas, en contra del mismo sujeto, es decir, la Recurrente.*

*4.6 [...] resulta injustificable que se reabra un procedimiento sancionador en perjuicio de la Recurrente, que se determinó se encuentra viciado de nulidad absoluta, por faltas única y exclusivamente imputables a la Administración, situación que debió en todo momento tomar en cuenta la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia previo al dictado de la sentencia recurrida. De esto se desprende que corresponde a los tribunales, tanto de la jurisdicción ordinaria, como en su momento a la Corte de Casación, salvaguardar la garantía del “non bis in ídem” y no agravar la situación de la Recurrente al permitir que, además de haber sido sometida a un procedimiento sancionador administrativo irregular y violatorio de su derecho al debido proceso y tutela judicial efectiva, también se le someta por segunda vez a un nuevo procedimiento de este tipo ante la Superintendencia de Pensiones, por haber incurrido esta Administración en faltas que originaron la nulidad del procedimiento en cuestión.*

*4.7 [...] la inobservancia por parte de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia a través de la sentencia recurrida sobre la cosa juzgada que representaba el procedimiento sancionador tramitado, se contradice con las disposiciones del artículo 69.5 de la Constitución,*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*pues es preciso recordar Honorables Magistrados, que el procedimiento administrativo sancionador del cual emanaron las Resoluciones de Sanción Nos. 18 y 23, no se encuentra en trámite, sino que culminó con la constatación de unos hechos y la imposición de una sanción, misma que fuera encontrada contraria al debido proceso por el Tribunal Superior Administrativo, lo cual justifica que no se someta nueva vez un procedimiento de este tipo.*

*4.8 Sobre la necesaria y debida motivación de las sentencias judiciales conviene rescatar que “el derecho a la justicia comprende el de obtener una resolución fundada en Derecho que ponga fin al proceso”. Esto responde a que “el deber de motivación constituye una de las debidas garantías del artículo 69 de la Constitución, pues asegura que los órganos públicos realicen una aplicación lógica y razonable de las leyes” (MEDINA REYES, Roberto. El debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano, en “El nuevo constitucionalismo y la constitucionalización de la sociedad y el Derecho: Liber amicorum en honor a Luigi Ferrajoli, Dir. Eduardo Jorge Prats, Santo Domingo, agosto, 2018, p. 569).*

*4.9 Esto repercute en las sentencias puedan ser censuradas y anuladas ante la falta de la motivación suficiente y correcta con base en el Derecho aplicable y vigente. Esta afirmación responde a que no basta con que las decisiones se fundamenten en el Derecho vigente, sino que puede subsumirse debidamente los hechos en el Derecho en que se fundamenta la decisión, de manera que el fallo resulte correctamente razonado y razonable y no se encuentre viciado de arbitrariedad, aun se aplique una norma jurídica válida.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*4.10 En el caso objeto del presente recurso, se advierte una escasa y prácticamente nula motivación, que ni siquiera, cumple con una mínima invocación de normas jurídicas vigentes para hacer justificar su fallo.*

*4.11 [...] una sentencia que carece de motivación constituye una decisión arbitraria y sobre todo, injusta, toda vez que vulnera las disposiciones del ordenamiento jurídico, así como los derechos fundamentales de la parte que sucumbe. Por tales motivos, es imprescindible que los tribunales motiven suficiente y concretamente las decisiones para salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes, garantía que resultó lacerada con motivo del dictado de la sentencia recurrida en perjuicio de la Recurrente.*

*4.12 [...] el derecho a la debida motivación permite a los particulares constatar la legitimidad de las actuaciones del órgano jurisdiccional, por lo que la motivación insuficiente no permite comprobar las razones por las cuales el tribunal decidió de una manera en determinado. De ahí que la motivación debe ser expresa, valorando a través de una relación concreta y directa, los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican la decisión adoptada, cosa que no ocurrió en la especie.*

*4.13 La insuficiente motivación de la sentencia recurrida es constatable al verificar que fundamenta su fallo en un único “considerando” que no desarrolla ni una sola disposición jurídica para fundamentar la decisión [...].*

*4.14 Esta argumentación resulta completamente inadecuada,*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*arbitraria e insuficiente para fundamentar el fallo en cuestión, pues no aborda en lo más mínimo, las razones ni jurídicas ni fácticas que justifican la desestimación de los medios de casación que fueron sometidos a esa Corte de Casación. Basta con dar lectura a la sentencia recurrida para percatarnos de que en la misma no consta ningún elemento que demuestre la evaluación de los argumentos de hecho y de Derecho que le sometió la Recurrente para avalar la invocación de violación del principio del “non bis in ídem” y la referencia a la inconvaliabilidad (sic) en los procesos de carácter constitucional.*

*4.15 [...] si bien es cierto que ese tribunal debe enviar el expediente a la secretaría del tribunal que dictó la decisión conforme al artículo 54.9 de la LOTCPC, no menos cierto es que dicho mandato posee una excepción en aquellos casos en que están envueltos derechos fundamentales sustantivos. Así pues, como bien advierte la doctrina, en los casos de vulneración de derechos sustantivos la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, al acoger la pretensión del Recurrente, puede ir perfectamente “acompañada de una decisión del propio Tribunal Constitucional que, en general, decide sobre el fondo del asunto, eso sí, a partir de los hechos declarados comprobados por los órganos judiciales –especialmente los jueces de fondo- (PÉREZ TREMP, Pablo. El recurso de amparo. Valencia: Tirant lo Blanch, Año 2004. P. 311). En este caso, el Tribunal Constitucional procede como lo hace la Suprema Corte de Justicia, la cual puede casar sin envío cuando no hay “cosa alguna por juzgar”.*

*4.16 [...] a fin de garantizar la supremacía de la Constitución y el pleno goce de los derechos fundamentales, incluyendo, especialmente, el conocimiento de los recursos constitucionales en aquellos casos en que*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*“no hay cosa alguna por juzgar” por constituir vulneraciones de derechos fundamentales sustantivos. Estos derechos son aquellos de naturaleza procesal que procuran la razonabilidad de las decisiones emitidas por los tribunales, como ocurre en la especie.*

*4.17 En cuanto a este aspecto, el Tribunal Constitucional español ha indicado que “la estimación de una demanda de amparo ex artículo 44 LOTC por violación de derechos in procedendo –que equivale al recurso de revisión contra decisiones jurisdiccionales en nuestro ordenamiento jurídico- se resuelve con una declaración de nulidad que lleva aparejada, generalmente la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la comisión de la lesión para que el órgano judicial dicte nueva resolución, mientras que si la lesión es de un derecho material o sustantivo, como sucede en la especie- la declaración de nulidad (...) ordinariamente habría de ir acompañada de una decisión del propio Tribunal Constitucional sobre el fondo del asunto” (TCE, sentencia No. 186/2001). (Subrayado nuestro).*

*4.18 Continúa el Tribunal Constitucional español señalando en las últimas líneas de la sentencia TC/186/2001, que si bien es cierto que en otras circunstancias se impondría anular la Sentencia recurrida y brindar la oportunidad al Tribunal Supremo de pronunciarse nuevamente sobre el fondo, no menos cierto es que en el caso debatido sólo (sic) cabía que fuera el Tribunal Constitucional quien resolviera sobre las vulneraciones a los derechos fundamentales reclamados. Y esto porque dicho tribunal determinó que “estamos ante un vicio iudicando” (Subrayado nuestro) (sic).*

*4.19 De estas decisiones se deduce que ese Honorable Tribunal*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Constitucional, como órgano tendente a garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales, posee la potestad de abocarse a conocer el fondo del recurso aplicando una excepción a la regla de envío. Esto, con el objetivo de evitar dilataciones del tribunal de envío al momento de subsanar los errores “in iudicando” cometidos en la sentencia recurrida. Así pues, en aquellos casos en que existe un “vicio de juicio” por la interpretación irrazonable del juez, como sucede en el presente caso, ese Honorable Tribunal Constitucional debe acompañar la declaratoria de nulidad con una decisión sobre el fondo del asunto.*

*4.20 Y es que, Honorables Magistrados, en la especie, la Suprema Corte de Justicia ha incurrido en la falta de convalidar la vulneración del derecho al “non bis in ídem” sin motivar suficiente y concretamente su decisión, violación a dicha garantía constitucional que fue generada por la sentencia de la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. En definitiva, la subsanación de esta violación constitucional se limita a que ese Tribunal Constitucional constate tal violación, la declare y proceda a declarar la nulidad absoluta del procedimiento administrativo sancionador que la sentencia 00150-2015 de la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo indicó que se reabriera.*

*4.21 Por consiguiente, es evidente, que no hay nada más que pueda juzgar la Suprema Corte de Justicia, en caso de que (sic) expediente le sea remitido por ese Tribunal Constitucional, lo que únicamente dilataría el proceso innecesariamente.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

La parte recurrida, Superintendencia de Pensiones (SIPEN), depositó su escrito de defensa el dos (2) de julio de dos mil diecinueve (2019), recibido por el Tribunal Constitucional el diez (10) de diciembre del mismo año, mediante el cual solicita:

*PRIMERO: Rechazar en todas sus partes el recurso en revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales interpuesta por la AFP Popular, por intermedio de sus abogados apoderados, por ser improcedente y carente de base legal en virtud de las disposiciones legales expuestas que rigen la materia.*

*SEGUNDO: Reservar el derecho de depósito o ampliación de escrito de las presentes conclusiones.*

*TERCERO: Declarar libre de costas el proceso en virtud del principio de gratuidad de la acción judicial interpuesta.*

La parte recurrida sustenta su escrito, entre otros, en los motivos siguientes:

*5.1 [...] las decisiones recurridas establecen que no se llevaron a cabo las actuaciones que justifiquen el cumplimiento de un debido proceso administrativo sancionador que procura el ejercicio de las facultades consagradas en la ley respecto a las funciones de supervisión y regulación que en su ámbito de actuación está llamada a ejercer la SIPEN.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*5.2 Que la sentencia emitida por el TSA consideró la posición del Tribunal Constitucional ante casos similares sobre procesos sancionatorios en la administración pública que en la sentencia núm. TC/0011/14, estableció que “... la parte recurrida en amparo cuente con el derecho de garantía del juzgador imparcial, de manera que esto le genere suficiente confianza y perciba su neutralidad, la cual es parte esencial del debido proceso. De ahí que para que dicho proceso se retrotraiga de manera justa, es menester un superior jerárquico distinto a aquel que conoció el caso. Refiere entonces la Segunda Sala TSA que del anterior precedente constitucional se infiere que una solución favorable para una situación en la que se hayan vulnerado en una fase de determinado procedimiento los derechos fundamentales... no es la nulidad total del mismo, pues esto sería mutilar las fases o puntos en los que fueron respetados tales derechos, sino retrotraer el caso de manera justa al punto de quiebre de los mismos, a fin de que sean tutelados”.*

*5.3 Que la decisión TSA pretende armonizar el recurso contencioso interpuesto con la realidad del procedimiento administrativo ejercido por la SIPEN considerando las fases agotadas y el ejercicio de la facultad sancionadora ejecutada y tal como lo infiere el Tribunal Constitucional pretende ser justa para ambas partes, siendo este argumento reconocido como correcto por la Suprema Corte de Justicia.*

*5.4 Que el efecto de la fuerza vinculante de las sentencias constitucionales se refiere a la obligatoriedad horizontal y vertical, es decir, las resoluciones emanadas del máximo intérprete de la constitución tienen que ser aplicadas obligatoriamente por el tribunal y por el resto de los órganos del poder público, por jueces y tribunales*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*que forman parte del órgano judicial en la resolución de los casos que presenten supuestos fácticos análogos, ya que constituyen la jurisprudencia constitucional.*

*5.5 Que de lo expuesto precedentemente es que se deriva la decisión del TSA y la Suprema Corte de Justicia asumiendo el criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional.*

*5.6 Que no obstante el principio ya establecido por este honorable tribunal, tenemos que resaltar que los argumentos respecto a la violación del principio del non bis in ídem no son compatibles con la realidad, ya que como bien la ley lo establece una persona no podrá ser juzgada por el mismo hecho, sin embargo, tal como se evidencia en las sentencias hoy atacadas, se ordena la devolución de la multa impuesta por la sanción y se ordena el iniciar el proceso en el momento en que se violentaron los derechos de la AFP Popular, por ende, no existe tal sanción y nos retrotraemos a dicha fecha, la decisión de la resolución de sanción deja de existir, por lo que no sería juzgado 2 veces, se estaría juzgando como nuevo.*

*5.7 Que según lo descrito por la parte recurrente en el escrito introductorio del presente recurso, minimiza la acción cometida por la AFP Popular al momento de afiliarse a una persona de manera irregular a su administrador, en donde le fueron falsificadas sus huellas dactilares y firma y coartado su derecho a la libre elección, recordando que nos encontramos frente a un derecho fundamental, que es el derecho a la seguridad social, el cual debe ser protegido y respetado.*

*5.8 Que este honorable tribunal en su sentencia núm. 0015-19 (sic)*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*establece que “En respuesta a los alegatos del recurrente, no se comprueba en el expediente la aplicación de dos sanciones disciplinarias por parte de la Armada de la República Dominicana ni tampoco la existencia de haber sido puesto a disposición de la justicia ordinaria, lo cual, si fuera el caso, cabe aclarar que es independiente del indicado proceso administrativo disciplinario. En consecuencia, procede rechazar la alegada vulneración al principio non bis in ídem.*

*5.9 Que del texto anterior podemos destacar que si no se comprueba la existencia de un proceso administrativo sancionador previo no es aplicable el principio del non bis in ídem, tal como expresamos anteriormente, al TSA retrotraer el proceso administrativo sancionador al momento en que fueron vulnerados los derechos de la AFP Popular se estaría eliminando la decisión sancionadora, dando la posibilidad de retomar el proceso sancionador y con esto la posibilidad de que la violación de los derechos fundamentales violentados a la señora María del Pilar Marte Aracena puedan ser protegidos.*

*5.10 Que al momento de anular en su totalidad el proceso sancionador, se estaría aceptando como buena y válida la actuación errónea de la AFP Popular, dejándola entonces impune de toda culpa, cuando el espíritu de las sentencias recurridas es todo lo contrario y buscan que se respete y no se pase por alto dicha violación.*

*5.11 Que el fin de los entes supervisores y reguladores en cualquier ámbito de aplicación, conlleva procurar el establecimiento y prevalencia del correcto funcionamiento y actuación de los regulados.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**6. Documentos depositados**

Los documentos más relevantes depositados en el expediente del presente recurso de revisión constitucional, son los siguientes:

1. Memorándum sin fecha de recibo, librado el treinta (30) de abril de dos mil diecinueve (2019) por Cristiana Rosario -secretaria general de la Suprema Corte de Justicia- que comunica el dispositivo de la Sentencia núm. 877-2018, a Eduardo Jorge Prats, Luis Sosa, Nelson Arriaga, Roberto Medina Reyes, Rachel Hernández, Amelia Macarrulla y Arlene Castro, representantes legales de la parte recurrente -Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular).
2. Acto núm. 288/2019, instrumentado por el ministerial José Luis Capellán, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo el veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019), que notifica el recurso de revisión constitucional a la Superintendencia de Pensiones (SIPEN).
3. Acto núm. 757/2019, instrumentado por el ministerial Silverio Zapata Galán el diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019), que notifica el escrito de defensa a la recurrente Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular).
4. Memorial de casación interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) el trece (13) de agosto de dos mil quince (2015).
5. Sentencia núm. 00150-2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de abril de dos mil quince (2015).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**  
**DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7. Síntesis del conflicto**

El conflicto se origina a raíz de la denuncia presentada por la señora María del Pilar Marte Aracena ante la Superintendencia de Pensiones, por presuntamente haber sido afiliada a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) sin su consentimiento.

A esos efectos, el órgano administrativo inició una investigación y solicitó al Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) comprobar si la firma y huella dactilar contenidos en el contrato de afiliación, supuestamente suscrito entre la administradora de fondos de pensiones y la reclamante, era cónsono con los rasgos característicos de esta última. Al respecto, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, mediante Informe D-0399-B-2012, del dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), determinó que no había correspondencia alguna, por lo que se inició un procedimiento administrativo sancionador que culminó con la Resolución Sancionatoria núm. 18, del catorce (14) de mayo de dos mil trece (2013), que impuso una multa de veinte (20) salarios mínimos ascendente a novecientos nueve mil novecientos sesenta pesos dominicanos con 00/100 (\$909,960.00) y que fue objeto de un recurso de revisión, rechazado mediante la Resolución núm. 23, del veintinueve (29) del mismo mes y año.

Ante la sanción administrativa, la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) interpuso un recurso contencioso administrativo que fue decidido por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante la Sentencia núm. 00150-2015, del veintiocho (28) de abril de dos mil quince (2015), que declaró la nulidad parcial del procedimiento administrativo



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

sancionador, decisión que fue recurrida en casación. La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia rechazó el recurso por medio de la Sentencia núm. 877-2018, del cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), impugnada en revisión constitucional.

### **8. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer del presente recurso de revisión, en virtud de lo que establece el artículo 185.4 de la Constitución y los artículos 9 y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

### **9. Sobre la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

9.1 Previo a referirnos sobre la admisibilidad del presente recurso conviene indicar que de acuerdo con los numerales 5 y 7 del artículo 54 de la referida ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional debe emitir dos decisiones: a) una para decidir sobre la admisibilidad o no del recurso y b) otra para decidir sobre el fondo de la revisión constitucional de la decisión jurisdiccional en caso de que sea admisible; sin embargo, en la Sentencia TC/0038/12, del trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), se fijó el criterio relativo a dictar una sola sentencia, en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal. Este razonamiento ha sido reiterado en múltiples decisiones, entre las que se citan las sentencias TC/0059/13, del quince (15) de abril de dos mil trece (2013); TC/0209/13, del quince (15) de noviembre de dos mil trece (2013) y TC/0134/14, del ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014), y que también se emplea en el presente caso.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2 Conforme dispone el artículo 54.1 de la Ley núm. 137-11, el recurso de revisión debe ser interpuesto en un plazo de treinta (30) días contado a partir de la notificación de la decisión impugnada, plazo que es franco y calendario según lo establece la Sentencia TC/0143/15, del primero (1<sup>ro</sup>) de julio de dos mil quince (2015). En el expediente reposa el memorándum sin fecha de recibo, librado el treinta (30) de abril de dos mil diecinueve (2019) por Cristiana Rosario -secretaria general de la Suprema Corte de Justicia- que comunica el dispositivo de la Sentencia núm. 877-2018, a Eduardo Jorge Prats, Luis Sosa, Nelson Arriaga, Roberto Medina Reyes, Rachel Hernández, Amelia Macarrulla y Arlene Castro, representantes legales de la parte recurrente -Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular)-.

9.3 Al respecto, la Sentencia TC/0262/18, del treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciocho (2018) expresa lo siguiente:

*A fin de validar el punto de partida para computar el lapso transcurrido entre la notificación de la decisión recurrida y la interposición del correspondiente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, se debe establecer la fecha en la que al recurrente le fue notificada efectivamente la Resolución núm. 2519-20144. En este sentido, los correcurridos han aportado, como medio de sustanciación de sus respectivos planteamientos, copia de la Comunicación núm.12090, emitida por la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia dirigida a los señores Sara V. Sicard Sánchez, Amado Sánchez de Camps, Carlos Moisés Almonte y Joham J. González Díaz—abogados representantes del recurrente en el marco del recurso de casación resuelto mediante Resolución núm. 2519-2014— y recibida por una persona bajo el nombre de Wilma G. Soto Parra, el veintinueve (29) de julio de dos mil dos mil catorce (2014) [...].*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Como puede apreciarse, esta comunicación no reúne las condiciones de validez necesarias para considerarla como una notificación efectiva al recurrente —o sus representantes legales, según Sentencia TC/0279/17—de la Resolución núm. 2519-2014, pues solo se limitó a informar que la Suprema Corte de Justicia había decidido el recurso de casación, mas no adjunta o facilita copia íntegra de la decisión indicada. El evento procesal que daría inicio al cómputo del plazo para interponer el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional es la notificación de la copia íntegra de la decisión en cuestión, no la limitada información sobre su existencia [...].*

9.4 Atendiendo a lo anterior, este colegiado estima que el memorándum del treinta (30) de abril de dos mil diecinueve (2019) no puede considerarse válido para fines de cómputo del plazo establecido en el artículo 54.1, pues al momento en fue depositada la instancia contentiva del recurso -diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)- la Sentencia íntegra núm. 877-2018 no había sido notificada. En ese orden, aplica el contenido de las sentencias TC/0135/14, del ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014) y TC/0616/18, del diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), en el sentido siguiente:

*[...] este tribunal considera necesario aclarar que la sentencia recurrida por el Señor Jaime Bermúdez Mendoza no había sido notificada a la fecha de presentación del recurso, de manera que el plazo para la interposición del mismo nunca empezó a correr, teniendo que considerarse, por ende, que el recurso ha sido presentado dentro del plazo previsto por el artículo 54.1 de la Ley 137-11.*

9.5 De acuerdo con el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional solo podrá revisar la decisión jurisdiccional impugnada en los



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

casos siguientes:

- 1) cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza; 2) cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional; 3) cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental, siempre que concurren y se cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos:*
- a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma.*
  - b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada.*
  - c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*

9.6 En la especie, la parte recurrente invoca la presunta violación a los derechos de defensa, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, así como los principio *non bis in ídem* e inconvencionalidad, de modo que estamos en presencia de la tercera causal, por lo que, deberá examinarse la admisibilidad del recurso atendiendo a las condiciones establecidas en los literales a), b) y c) del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11.

9.7 En la Sentencia TC/0123/18 del cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), el Tribunal unificó el criterio para la evaluación de las condiciones de admisibilidad previstas en el artículo 53.3 de la indicada ley núm. 137-11 y en



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ese orden precisó que esos requisitos se encontrarán satisfechos o no satisfechos, de acuerdo con el examen particular de cada caso.

*En efecto, el Tribunal, (sic) asumirá que se encuentran satisfechos cuando el recurrente no tenga más recursos disponibles contra la decisión y/o la invocación del derecho supuestamente vulnerado se produzca en la única o última instancia, evaluación que se hará tomando en cuenta cada caso en concreto. Lo anterior no implica en sí un cambio de precedente debido a que se mantiene la esencia del criterio que alude a la imposibilidad de declarar la inadmisibilidad del recurso, bien porque el requisito (sic) se invocó en la última o única instancia o bien no existen recursos disponibles para subsanar la violación.*

9.8 En el caso concreto, este tribunal estima que los requisitos de admisibilidad dispuestos en los literales a), b) y c) del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11 se encuentran satisfechos, en razón de que la presunta violación a los derechos fundamentales a la defensa, la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como de los principios de inconvalidabilidad y *non bis in ídem*, fueron planteados ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia; no existen recursos posibles contra la referida decisión dentro del ámbito del Poder Judicial y la argüida conculcación es imputable directamente a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, órgano que, a juicio de la parte recurrente, omitió proteger los derechos y principios invocados.

9.9 Por su parte, el párrafo del artículo 53.3 requiere que el recurso tenga especial trascendencia o relevancia constitucional que justifique un examen y una decisión de parte de este tribunal. Sobre el particular, la Sentencia TC/0007/12, del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), se pronunció sobre los supuestos que deben verificarse para el cumplimiento de este



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

requisito:

*1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.*

9.10 Este tribunal considera que el caso reviste de especial trascendencia o relevancia constitucional, pues le permitirá continuar con el desarrollo jurisprudencial sobre las garantías del debido proceso en un procedimiento administrativo sancionador, en particular sobre los principios *non bis in ídem* y de inconvencionalidad, así como sobre la debida motivación en una decisión judicial; de modo que procede a acoger el recurso y examinar el fondo correspondiente.

## **10. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional**

10.1 Como hemos apuntado en los antecedentes, la especie se contrae a un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) contra la Sentencia núm. 877-2018, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de Justicia el cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), que rechazó el recurso de casación interpuesto por la hoy recurrente contra la decisión núm. 00150-2015, dictaminada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintiocho (28) de abril de dos mil quince (2015), cuyo dispositivo es el siguiente:

- 1. Rechazar la excepción de inconstitucionalidad del artículo 117 de la Ley núm. 87-01 y de los párrafos I y II del artículo 9 del Reglamento de Infracciones y Sanciones del Régimen Previsional, al tiempo de acoger parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy recurrente.*
- 2. Declarar bueno y válido en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo incoado por la sociedad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) contra las resoluciones sancionadoras núm. 18 y 23, de fechas dieciocho (18) y veintinueve (29) de mayo de dos mil trece (2013), respectivamente, emitidas por la Superintendencia de Pensiones.*
- 3. Acoge parcialmente dicho recurso y, en consecuencia:*
  - a) Declara la nulidad parcial del procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la Superintendencia de Pensiones contra la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular), retrotrayéndolo hasta el momento en que fueron violentados sus derechos y garantías fundamentales relativos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso administrativo sancionador, a fin de que pueda defenderse y presentar todos los medios que considere pertinentes en contra del informe pericial núm. D-0399-B-2012, librado por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) el dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013);*
  - b) Ordena a la Tesorería de la Seguridad Social devolver a la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*recurrente la suma de novecientos nueve mil novecientos sesenta pesos dominicanos con 00/100 (RD\$ 909,960.00), pagados mediante el cheque núm. 031478, de fecha dieciséis (16) de mayo de dos mil trece (2013), por concepto de multa impuesta mediante la resolución núm. 18 del catorce (14) de mayo de dos mil trece (2013).*

10.2 Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador tuvo su origen en la denuncia presentada por la señora María del Pilar Marte Aracena ante la Superintendencia de Pensiones, basada en que no había otorgado su consentimiento para afiliarse a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular). Ante dicha denuncia, el órgano administrativo requirió al Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) determinar si la firma y huellas que figuran en el contrato supuestamente suscrito entre la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) y la denunciante se corresponden con los rasgos característicos de esta última, lo que dio lugar al Informe D-0399-B-2012, del dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013).

10.3 En el marco de la revisión constitucional, la recurrente procura la revocación de la sentencia impugnada por vía de supresión y sin envío, sobre la base de que esa decisión le vulnera los derechos a la defensa, tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como los principios *non bis in ídem* e inconvaleabilidad, consagrados en el artículo 69 de la Constitución y en el artículo 7.7 de la Ley núm. 137-11, cuyas normas establecen lo siguiente:

*Artículo 69. Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*continuación:*

*4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*

*5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;*

*10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Artículo 7.- Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: [...] 7) Inconvalidabilidad. La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.*

10.4 Para dar respuesta a las cuestiones planteadas por la recurrente, este colegiado procede a examinarlas en dos apartados: a) sobre los principios *non bis in ídem* y de inconvalidabilidad, y el derecho al debido proceso; b) sobre la debida motivación.

**A) Sobre los principios *non bis in ídem* y de inconvalidabilidad, y el derecho al debido proceso**

10.5 A fin de hacer valer sus pretensiones, la parte recurrente señala que la Suprema Corte de Justicia vulneró el principio *non bis in ídem* al dejar abierta la posibilidad de que sea reanudado el procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la Superintendencia de Pensiones, a pesar de haberse comprobado la violación a los derechos de defensa y al debido proceso en su perjuicio. Expresa además que ante tales circunstancias solo es posible la nulidad absoluta del procedimiento.

10.6 En adición, la recurrente sostiene que el principio *non bis in ídem* ha sido vulnerado en su perjuicio debido a que sería sometida nueva vez a un proceso



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sancionador (identidad de sujeto) a raíz de la denuncia presentada por la señora María del Pilar Marte Aracena por presuntamente haber sido afiliada sin su consentimiento (identidad de hecho u objeto), en el que se verifican los mismos intereses y bienes jurídicos al reanudarse un procedimiento fundado en las mismas causas, supuestos y disposiciones jurídicas (identidad de fundamento jurídico). Además, la recurrente señala que la inobservancia de la cosa juzgada por parte de la Suprema Corte de Justicia se contradice con el artículo 69.5 de la Constitución, pues el procedimiento sancionador, del que emanaron las resoluciones núm. 18 y 23<sup>1</sup>, culminó con la constatación de unos hechos y la imposición de una sanción contraria al debido proceso, lo que justifica que no se someta nueva vez a un procedimiento de este tipo.

10.7 Respecto al principio *non bis in ídem*, el artículo 40 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo,<sup>2</sup> establece que *no podrán ser objeto de sanción los hechos que hayan merecido sanción penal o administrativa en aquellos casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento*.

10.8 En el ámbito administrativo, *non bis in ídem* se acepta como *principio general del Derecho que, en base a los principios de proporcionalidad y cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procedimientos, sea en uno o más órdenes sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos y siempre que no exista una relación de supremacía especial de la Administración* (Del Rey, 1990, como se citó en Nieto García, p. 430).<sup>3</sup> Para que surta efecto el principio de cosa juzgada es necesario que exista identidad de partes, objeto y causa entre el caso resuelto por sentencia o resolución firme y aquél en el que se invoca como medio de

<sup>1</sup> Las resoluciones fueron dictadas por la Superintendencia de Pensiones el 14 y 29 de mayo de 2013.

<sup>2</sup> Publicada en la Gaceta Oficial núm. 10722 del 8 de agosto de 2013.

<sup>3</sup> Nieto García, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Editorial Tecnos (5ta. ed.).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

inadmisión para eludir, nueva vez, el debate del asunto.<sup>4</sup>

10.9 Conteste con la doctrina antes expuesta, este tribunal ha expresado que el principio *non bis in ídem* prohíbe que se sancionen casos en que exista identidad de sujeto, de fundamentos jurídicos y de hecho u objeto. Así lo dispone la Sentencia TC/0381/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil trece (2013),<sup>5</sup> cuyos razonamientos aplican a la especie por cuanto se trata de conceptos jurídicos universales:

*El principio “non bis in ídem”, tanto en su vertiente penal como administrativa, veda la imposición de doble sanción en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hechos y fundamentos jurídicos. Con respecto al tercer elemento constitutivo de este principio (fundamentos jurídicos) es necesario precisar que el mismo no suele reconducirse a la naturaleza de la sanción sino a la semejanza entre los bienes jurídicos protegidos por las distintas normas sancionadoras o entre los intereses tutelados por ellas, de manera que no procederá la doble punición cuando los bienes protegidos o intereses tutelados por ellas sean los mismos, aunque las normas jurídicas vulneradas sean distintas.*

*Por su parte, el principio de cosa juzgada es consecuencia procesal del principio “non bis in ídem” en la medida en que, una vez dictada una sentencia la misma adquiere la autoridad de la cosa juzgada, garantía que solo podrá verse afectada en los casos en que dicha sentencia pueda ser objeto de recurso. De manera que se trata de dos principios complementarios que pretenden salvaguardar a los particulares del exceso del “ius puniendi” del Estado.*

<sup>4</sup> Nieto García *op. cit.*, pág. 438.

<sup>5</sup> Esta sentencia resolvió un recurso de revisión de amparo.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.10 Es preciso apuntar que el principio *non bis in ídem* comporta dos caracteres: uno de índole material o sustantivo y otro procesal. El contenido material de este principio implica la imposibilidad de sanción múltiple cuando concurre identidad de hecho, sujeto y fundamento; mientras que, desde la perspectiva procesal, se prohíbe tramitar un proceso contra un sujeto, por los mismos hechos y fundamentos jurídicos, cuando existe cosa juzgada a raíz de un proceso anterior.

10.11 Sobre la cosa juzgada, las sentencias TC/0153/17, del cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017) y TC/0307/19, del nueve (9) de agosto de dos mil diecinueve (2019), se pronunciaron respecto a la diferencia entre cosa juzgada formal y material, en el sentido siguiente:

*La cosa juzgada formal es el carácter de inimpugnabilidad que en determinado momento adquiere la resolución judicial, en virtud de que con la realización de ciertos actos o con el transcurso de los términos se extingue el derecho que pudiera haberse ejercido para realizar determinados actos procesales. Formal en el sentido de que la sentencia puede ser objeto de otra sentencia posterior, en otro juicio, que confirme o invalide la anterior.*

*La cosa juzgada material es cuando la resolución judicial, además de ser inimpugnable, resulta jurídicamente indiscutible en cualquier otro procedimiento en que se pretenda promover exactamente el mismo litigio. Se configura con una sentencia definitivamente firme no susceptible de recurso ordinario o extraordinario que constituye ley entre las partes en los límites de esa controversia, y es vinculante para todo proceso futuro.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.12 De lo anterior se extrae que en la cosa juzgada formal se verifica la preclusión de las impugnaciones, es decir, la pérdida de la facultad de aquel que ha sucumbido en el proceso para proponer alegaciones futuras, por haber transcurrido los plazos correspondientes para interponer el recurso o por tratarse de una decisión no susceptible de algún recurso según lo establecido en la ley; mientras que cuando se está en presencia de la cosa juzgada material, los órganos jurisdiccionales quedan vinculados respecto del contenido de las sentencias que se pronuncian sobre el fondo del asunto planteado por las partes, sin posibilidad de ser refutado mediante un recurso ordinario o extraordinario.

10.13 Concretamente, la Suprema Corte de Justicia rechazó el recurso de casación interpuesto por la hoy recurrente contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo, sobre los razonamientos siguientes:

*Considerando, que al haber la señorita Marte Aracena denunciado una irregularidad de parte de la AFP Popular en el proceso de afiliación, es menester responder a dicha reclamación mediante un proceso sancionatorio apegado a las garantías constitucionales de nuestro sistema, lo cual no tuvo lugar al haber sido obviado el plazo prudente entre el informe del Inacif y la Resolución núm. 18 de la Sipen, para la defensa correspondiente, que si bien esta irregularidad, en efecto, retrotrae el proceso hasta el momento en que fueron violentados la tutela judicial efectiva y el debido proceso administrativo contra la referida AFP Popular, no menos cierto es que la reclamación de la señorita Marte Aracena respecto a la vulneración de sus derechos, permanece válida, por tal motivo, esta Tercera Sala juzga apegada a derecho la decisión del Tribunal a-quo, en cuanto a declarar la nulidad parcial del procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en contra de la sociedad*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (AFP Popular), retrotrayéndolo hasta el momento en que fueron violentados sus derechos y garantías fundamentales referentes a la tutela judicial efectiva y al debido proceso administrativo sancionados (sic), a fin de que pueda defenderse y presentar todos los medios que considere pertinentes en contra del Informe Pericial núm. D-0399-B-2012, de fecha 18 de febrero de 2013, emitido por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), así como la devolución de la suma pagada a título de multa impuesta por la referida resolución.*

10.14 La nulidad parcial del procedimiento sancionador, decretada por el Tribunal Superior Administrativo y confirmado por la Suprema Corte de Justicia, tuvo por efecto retrotraer las actuaciones administrativas que componen el procedimiento al acto previo a aquel en que no fueron observadas las garantías del debido proceso, provocando, en consecuencia, la inexistencia de una resolución sancionadora firme del órgano administrativo sobre el hecho cuestionado, esto es, la afiliación irregular de la señora María del Pilar Marte Aracena a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular). De modo que, contrario a lo sostenido por la recurrente, no se verifica la violación al principio de cosa juzgada ni a la regla *non bis in ídem* material o formal, en razón de la ausencia de doble sanción respecto de los mismos hechos y fundamentos jurídicos, así como debido a la inexistencia de un proceso previo que se haya pronunciado sobre el conflicto y respecto del cual exista decisión firme, pues, como apuntamos anteriormente, la resolución administrativa fue anulada por el Tribunal Superior Administrativo al pronunciar la nulidad parcial del procedimiento sancionador y esa decisión fue posteriormente ratificada por la Corte de Casación.

10.15 En ese contexto, tampoco se verifica la conculcación del principio de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconvalidabilidad aducido por la recurrente, pues si bien el artículo 7.7 de la Ley núm. 137-11 dispone que la infracción de valores, principios y reglas constitucionales se sanciona con la nulidad, prohibiéndose su subsanación o convalidación, en la especie ha quedado evidenciado que la reanudación parcial del procedimiento y la consecuente nulidad de la resolución sancionadora no producen violación alguna a los principios *non bis in ídem* y de cosa juzgada, de modo que no podría estimarse que en el caso concreto se esté dando validez a una infracción constitucional que no ha tenido lugar.

10.16 De acuerdo con Couture, convalidación es la acción y efecto de subsanar los vicios de los actos jurídicos, sea por el transcurso del tiempo, voluntad de las partes o decisión judicial.<sup>6</sup> En ese tenor, la legislación dominicana ha previsto que solo puedan convalidarse los actos anulables, es decir, aquellos que infrinjan el ordenamiento jurídico, los que vulneren normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas y los que se dicten en desviación de poder, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 párrafo II de la Ley núm. 107-13.<sup>7</sup>

10.17 Por su parte, la imposibilidad de subsanar o convalidar las infracciones constitucionales a las que se refiere el indicado artículo 7.7 es cónsona con la parte capital del artículo 14 de la Ley núm. 107-13, que dispone que son nulos

<sup>6</sup> Landoni Sosa, A. (2010). *Vocabulario Jurídico (Couture)*. Editorial B de F (4ta. ed. actualizada y ampliada).

<sup>7</sup> Artículo 14 párrafo II. Los meros defectos de forma, de competencia o de procedimiento, o el incumplimiento de plazos que no determinen caducidad o prescripción no presuponen necesariamente la anulabilidad de los actos, sin perjuicio de la exigencia de responsabilidades a los servidores públicos incumplidores de formas o tiempos. En particular, cuando la decisión de la Administración resulte materialmente correcta, los defectos de forma o de procedimiento no acarrearán su anulabilidad, salvo que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

Artículo 14 párrafo III. Se conservarán los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez. La invalidez de un acto no se transmitirá necesariamente a los sucesivos del procedimiento que sean independientes del nulo o anulable. Los actos inválidos que contengan elementos constitutivos de otro válido producirán los efectos de éste. Los actos anulables podrán ser convalidados subsanando sus defectos de competencia o procedimiento, con efectos desde su fecha o retroactividad para el caso de ser favorables y cumplir los requisitos del Artículo 9 de esta ley.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de pleno derecho, entre otros,<sup>8</sup> los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, así como los que vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; disposiciones que han sido concebidas al amparo del artículo 6 de la carta magna que declara la nulidad de pleno derecho de toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a la Constitución.

10.18 En ese orden, al advertirse la violación al derecho fundamental al debido proceso, la jurisdicción de juicio ha decretado la nulidad parcial del procedimiento, que lleva aparejada la nulidad de la resolución sancionadora, a fin de dotar al procedimiento de las garantías correspondientes a un debido proceso justo, en el que la parte recurrente pueda presentar los medios de defensa que estime pertinentes para contradecir las pruebas recabadas por la Superintendencia de Pensiones, en particular respecto del Informe D-0399-B-2012, librado por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) el dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013).<sup>9</sup> Es así que la actuación de los jueces ha sido coherente con las mencionadas disposiciones de las leyes núm. 137-11 y 107-13, así como con las normas constitucionales, pues, lejos de subsanar o convalidar el vicio de indefensión en la jurisdicción de juicio, ha producido efecto *ex tunc* en las resoluciones administrativas sancionadoras, es decir, como si nunca hubiesen existido, lo que a su vez es conforme con las disposiciones del artículo 14 -parte principal- de la Ley núm. 107-13, que prevé la nulidad de los actos que vulneren derechos fundamentales.

10.19 En ese sentido, la nulidad parcial del procedimiento que ha sido

<sup>8</sup> Son igualmente nulos de pleno derecho los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes.

<sup>9</sup> El informe señala que la firma y huella dactilar de la señora María del Pilar Marte Aracena no se corresponden con las que contiene el contrato de afiliación.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decretada por los tribunales judiciales se encuentra apegada a la norma contenida en el párrafo III del artículo 14 de la Ley núm. 107-13, que instituye la conservación de los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez, a fin de alcanzar economía en la producción de los actos, pues la invalidez de un acto no se transmite a los sucesivos del procedimiento que sean independientes del que ha sido declarado nulo.

10.20 Atendiendo a lo anterior, este colegiado comparte la decisión adoptada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en los términos expresados precedentemente.

### **B) Sobre la debida motivación**

10.21 La Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) alega que la decisión no expresa las razones jurídicas ni fácticas que justifiquen desestimar los medios de casación sometidos al examen de la Corte de Casación; en ese sentido,

*[b]asta con dar lectura a la sentencia recurrida para percatarnos de que en la misma no consta ningún elemento que demuestre la evaluación de los argumentos de hecho y de Derecho que le sometió la Recurrente para avalar la invocación de violación del principio del “non bis in ídem” y la referencia a la inconvaliabilidad en los procesos de carácter constitucional.*

10.22 De acuerdo con la Sentencia TC/0009/13, del once (11) de febrero de dos mil trece (2013), una decisión debidamente motivada debe satisfacer los requisitos que se enuncian a continuación:



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones;*
- b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, pruebas y el derecho que corresponde;*
- c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada;*
- d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción; y*
- e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.*

10.23 Al examinar la Sentencia núm. 877-2018, se advierte que se cumple la condición establecida en el literal a), referente al *desarrollo sistemático de los medios en que se fundamentan sus decisiones*, pues la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia planteó el único medio en que se fundamentó el recurso de casación [violación a la ley: a) Artículo 40 de la Ley núm. 107-13: Principio *Non Bis Idem*; b) violación del artículo 7, numeral 7, de la Ley núm. 137-11: Principio de inconvalidabilidad] y expuso los argumentos que sobre el particular sostuvo la recurrente; sin embargo, la sentencia impugnada no presenta argumentos de índole jurídico que permitan inferir los motivos de rechazo del recurso de casación, de modo que a juicio de este colegiado, el requisito establecido en el literal b), relativo a la exposición concreta y precisa sobre la manera en que se produce la valoración del derecho a aplicar, no se encuentra satisfecho.

10.24 Por su parte, el literal c) exige que la decisión impugnada contenga consideraciones que permitan determinar los razonamientos en que se



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamenta la decisión adoptada. Este tribunal verifica su cumplimiento en el entendido de que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia sustentó el rechazo del recurso de casación en que dada la denuncia presentada por la señora María del Pilar Marte Aracena por afiliación irregular a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) y ante la inobservancia de un plazo prudente para el ejercicio de defensa de la recurrente respecto del informe del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), durante el procedimiento sancionador realizado en su contra, el Tribunal Superior Administrativo decretó la nulidad parcialmente el procedimiento sancionador para que sea llevado a cabo con apego a las garantías constitucionales, pues si bien el fallo retrotrae el procedimiento hasta el momento en que se produjo la vulneración a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en perjuicio de la recurrente, la reclamación de la señora Marte Aracena permanece válida y debe darse respuesta a la misma.<sup>10</sup>

10.25 Sobre el literal d) del párrafo 10.21 de esta sentencia, este colegiado lo encuentra satisfecho, pues la Sentencia núm. 877-2018 especifica puntualmente la necesidad de salvaguardar los derechos fundamentales de la recurrente y de María del Pilar Marte Aracena, sin que se advierta la mera enunciación de principios y disposiciones legales de parte de la Corte de Casación.

10.26 Respecto al literal e), este tribunal estima que la sentencia recurrida no contiene motivos que legitimen su fallo, en razón de que la Corte de Casación no se pronunció sobre los principios de inconvalecibilidad y *non bis in ídem* expuestos por la recurrente como fundamento de su recurso, de lo que se extrae que la decisión cuestionada adolece de insuficiencia de motivación en los términos señalados.

<sup>10</sup> Ver cita textual de la sentencia recurrida en el párrafo 10.12



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10.27 Es preciso recordar que para que una decisión se estime debidamente motivada, se requiere que se encuentren satisfechos cada uno de los requisitos establecidos en la indicada sentencia TC/0009/13; por lo que, en la especie, al haberse determinado el incumplimiento de los literales b) y e) del párrafo 10.21 de esta decisión, procede acoger el recurso de revisión incoado por Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular).

10.28 Por último, la recurrente solicitar anular la Sentencia núm. 877-2018 sin enviar el expediente a la Suprema Corte de Justicia, justificando su pretensión en que existe una excepción en la aplicación del artículo 54.9 de la Ley núm. 137-11, en los casos en que se encuentren envueltos derechos fundamentales sustantivos, donde el Tribunal Constitucional puede pronunciarse conociendo el fondo del asunto, a partir de los hechos comprobados por los órganos judiciales, como ocurre en la jurisdicción constitucional española. Sostiene, además, que

*...la Suprema Corte de Justicia ha incurrido en la falta de convalidar la vulneración del derecho al “non bis in ídem” sin motivar suficiente y concretamente su decisión, violación a dicha garantía constitucional que fue generada por la sentencia de la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo. En definitiva, la subsanación de esta violación constitucional se limita a que ese Tribunal Constitucional constate tal violación, la declare y proceda a declarar la nulidad absoluta del procedimiento administrativo sancionador que la sentencia 00150-2015 de la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo indicó que se reabriera.*

10.29 Sobre la cuestión planteada, es necesario precisar que el artículo 54.9 de la Ley núm. 137-11 es taxativo cuando enuncia que *la decisión del Tribunal Constitucional que acogiere el recurso, anulará la sentencia objeto del mismo*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*y devolverá el expediente a la secretaría de tribunal que la dictó y no da lugar a la interpretación que al respecto ha formulado la recurrente.*

10.30 Por lo anterior, procede acoger el recurso de revisión, anular la sentencia recurrida y devolver el expediente a la Suprema Corte de Justicia, tal como se hará constar en el dispositivo.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Domingo Gil, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, así como el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular), contra la Sentencia núm. 877-2018, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario, del cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

**SEGUNDO: ACOGER** el fondo del recurso de revisión, y en consecuencia **ANULAR** la Sentencia núm. 877-2018, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario, del cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**TERCERO: ORDENAR** el envío del expediente a la Suprema Corte de Justicia para los fines establecidos en el artículo 54.10 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la recurrente, Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular), y a la parte recurrida, Superintendencia de Pensiones.

**QUINTO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11.

**SEXTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**LINO VÁSQUEZ SÁMUEL**

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30<sup>11</sup> de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal

<sup>11</sup>Artículo 30.- Obligación de Votar. Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), (en lo adelante, “Ley núm. 137-11”); y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado; mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

**VOTO SALVADO**  
**LA SATISFACCIÓN DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD**  
**DEL RECURSO DE REVISIÓN NO ES UN SUPUESTO VÁLIDO,**  
**CUANDO EN REALIDAD SE CUMPLEN**

En la especie, reitero el criterio que he venido exponiendo en votos particulares, de que al examinar los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión jurisdiccional exigidos en el artículo 53.3 en sus literales a) y b) de la Ley núm. 137-11, no deben de considerarse *satisfechos* por aplicación de la Sentencia TC/0123/18, del cuatro (4) de julio de dos mil dieciocho (2018), sino establecer si se cumplen.

Este razonamiento tiene su fundamento en que la semántica de la palabra satisfacción refiere a la acción y efecto de satisfacer o satisfacerse; razón, acción o modo con que se sosiega y responde enteramente una queja<sup>12</sup>, mientras que el cumplimiento alude a la acción de cumplir o cumplirse o cumplido o bien la perfección en el modo de obrar o hacer algo, abasto o provisión de algo, supuesto este último que se produce cuando el recurrente ha cumplido cabalmente el mandato previsto en la norma procesal (artículo 53.3) que reputa admisible el recurso de revisión que ha sido impetrado, como ocurre en el presente caso.

<sup>12</sup> Diccionario de la Real Academia Española.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Este criterio ha sido desarrollado, entre otras, en las Sentencias TC/0007/20 del treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020), TC/0196/20 del catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020), TC/0252/20 del ocho (08) de octubre de dos mil veinte (2020), TC/0261/20 del nueve (09) de octubre de dos mil veinte (2020), TC/0292/20 del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020), TC/0295/20 del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020), TC/0396/20 del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020) y TC/0047/21 del veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021), el cual reiteramos en la presente decisión.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo sustituto

**VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA**  
**ALBA LUISA BEARD MARCOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*, presentamos un voto disidente fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto disidente, tuvo su origen con la denuncia de la señora María Pilar Marte Aracena ante la Superintendencia de Pensiones, por

Expediente núm. TC-04-2019-0258, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) contra la Sentencia núm. 877-2018 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia del cinco (5) de diciembre del año dos mil dieciocho (2018).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

presuntamente haber sido afiliada a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) sin su consentimiento.

2. En ese sentido, el órgano administrativo inició una investigación y solicitó al Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) comprobar si la firma y huella dactilar contenidos en el contrato de afiliación, supuestamente suscrito entre la administradora de fondos de pensiones y la reclamante, era cónsono con los rasgos característicos de esta última; que al respecto, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, mediante informe D-0399-B-2012 de fecha dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), determinó que no había correspondencia alguna, por lo que se inició un procedimiento administrativo sancionador que culminó con la resolución sancionatoria núm. 18 del catorce (14) de mayo de dos mil trece (2013), que impuso una multa de 20 salarios mínimos ascendente a novecientos nueve mil novecientos sesenta pesos dominicanos (RD\$ 909,960.00), y que fue objeto de un recurso de revisión, rechazado mediante la resolución núm. 23 del veintinueve (29) del mismo mes y año.

3. No conforme con la sanción administrativa, la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) interpuso un recurso contencioso administrativo que fue decidido por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante la Sentencia núm.00150-2015, de fecha veintiocho (28) de abril de dos mil quince (2015), que declaró la nulidad parcial del procedimiento administrativo sancionador. Este fallo fue recurrido en casación, siendo rechazado dicho recurso por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio de la Sentencia núm. 877-2018, del cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Contra esta última decisión, la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) interpuso un recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales alegando que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia pasó por alto el principio del “*non bis in ídem*”, el cual, a su entender, fue vulnerado en el caso de la especie, en razón de que:

*“el tribunal a-quo estaba compelido a dictaminar que se violó el “non bis in ídem” con el mandato de reanudación de un procedimiento, que se determinó que se encontraba viciado de nulidad por violación de derechos fundamentales, pues con esto no sólo (sic) se vulnera la garantía fundamental del “non bis in ídem” de la Recurrente, sino que tal actuación atenta contra el principio de inconvalidabilidad como uno de los principios que rige el sistema de justicia constitucional.*

*[...] es posible afirmar que se configura una violación de dicha garantía tomando en cuenta que se verifica la triple identidad: i) identidad de sujeto: es la misma del Recurrente, AFP Popular que sería sometida al procedimiento sancionador nueva vez, ii) identidad de hecho u objeto: el mismo hecho que dio lugar al procedimiento sancionador administrativo llevado a cabo en contra de la Recurrente sería el que fundamentaría un segundo procedimiento reanudado, es decir, la denuncia presentada por la señorita María del Pilar Marte Aracena por presuntamente haber sido afiliada a AFP Popular sin su consentimiento; y iii) identidad de fundamento jurídico: en este caso también se verifican los mismos intereses y bienes jurídicos en ambos procedimientos, pues se trata de reanudar exactamente el mismo procedimiento sancionador fundamentado en las mismas causas, supuestos y disposiciones jurídicas, en contra del mismo sujeto, es decir, la Recurrente”*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. La sentencia sobre la cual formulamos el presente voto disidente, acogió en cuanto al fondo el recurso de revisión y anuló la Sentencia Núm. 877-2018, de fecha cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), en base a los motivos esenciales siguientes:

*“10.23. Al examinar la sentencia núm. 877-2018, se advierte que se cumple la condición establecida en el literal a), referente al desarrollo sistemático de los medios en que se fundamentan sus decisiones, pues la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia planteó el único medio en que se fundamentó el recurso de casación [Violación a la ley: a) Artículo 40 de la Ley núm. 107-13: Principio Non Bis Idem; b) Violación del artículo 7, numeral 7, de la Ley núm. 137-11: Principio de invalidez] y expuso los argumentos que sobre el particular sostuvo la recurrente; sin embargo, la sentencia impugnada no presenta argumentos de índole jurídico que permitan inferir los motivos de rechazo del recurso de casación, de modo que a juicio de este Colegiado el requisito establecido en el literal b), relativo a la exposición concreta y precisa sobre la manera en que se produce la valoración del derecho a aplicar, no se encuentra satisfecho.*

6. Sobre el criterio asumido por este tribunal en el sentido de que el órgano judicial que dictó la sentencia recurrida no satisfizo el literal b), del test de la debida motivación, relativo a *“la exposición concreta y precisa sobre la manera en que se produce la valoración del derecho a aplicar”*, esta juzgadora considera que, contrario a lo establecido por el voto mayoritario, la Sentencia Núm. 877-2018 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, si realiza una exposición concreta y precisa sobre la manera en que produce la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valoración del derecho a aplicar en la especie y ofrece razones jurídicas suficientes que justifican su decisión.

7. En efecto, tal como se observa en los argumentos que cita la propia sentencia, en los considerandos correspondientes a los párrafos 3.3. y 3.4. de la sentencia recurrida, se desarrollan de manera clara y precisa los razonamientos y la valoración del derecho a aplicar, cuando en sus motivaciones establece lo siguiente:

*“3.3. Considerando, que del estudio de la sentencia impugnada y de la documentación a la que ella se refiere, esta Tercera Sala ha podido comprobar y es de criterio que: “1) La sentencia recurrida constató como hechos ciertos, los siguientes: a) que en fecha 7 de septiembre de 2012, la señorita María del Pilar Marte Aracena presentó ante la Superintendencia de Pensiones (Sipen) una reclamación por el motivo de que existe un contrato de afiliación a la sociedad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (AFP Popular), de fecha 16 de octubre de 2008, a su nombre, sin haber dado su consentimiento para la consumación del mismo, argumentando que, por ende, la firma como la huella dactilar que constan en el mismo no son las suyas, reiterando la señorita Marte Aracena, en fecha 25 de septiembre de 2012, la solicitud de investigación de la situación en vista de que sus derechos han sido vulnerados; b) que el 12 de septiembre de 2012 la Sipen, mediante carta CJ 1714, le comunicó a la AFP Popular sobre la carta de la señorita Marte Aracena y solicitó el envío de solicitud y contrato de afiliación de que se trata, a fin de ser remitido al Instituto Nacional de Ciencias Forenses, (Inacif) para la comprobación y verificación de firma correspondiente, otorgándole un plazo para presentar alegatos de defensa; c) que la AFP Popular dio*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*respuesta a la Sipen, en fecha 14 de septiembre de 2012, remitiendo lo solicitado y haciendo formal y expresas reservas de derechos sobre las acciones legales y argumentos que como medios de defensa pudieran presentar en caso de que proseguirse con la investigación de que se trata; d) que en fecha 1 de octubre de 2012, la Sipen informó a la sociedad comercial AFP Popular, S.A., sobre la comunicación de septiembre de 2012 suscrita por la señorita Marte Aracena y que estaban remitiendo el contrato de afiliación original que reposa en sus archivos al Inacif a fin de que se practique la prueba caligráfica que permita verificar la autenticidad de la firma del afiliado; e) que los resultados arrojados por el Inacif, mediante Informe Pericial núm. 0399-B-2012, de fecha 18 de febrero de 2013, concluyeron que la firma manuscrita que aparece en la solicitud y contrato de afiliación ni las huellas dactilares estampadas coinciden con las de la señorita Marte Aracena; f) que Posteriormente (sic), en fecha 15 de mayo de 2013 la Sipen le comunicó a la AFP Popular, S.A., la Resolución de Sanción núm. 18, de fecha 14 de mayo de 2013, la cual ha sido copiada en parte anterior de esta decisión, así como el curso del proceso que inició la misma; 2) que el Tribunal a-quo dispone en la pág. 36 de la decisión, ahora recurrida, que en la especie el aspecto controvertido consiste en verificar si la parte recurrida al momento de emitir las Resoluciones de Sanción núms. (sic) 18 y 23, de fechas 14 y 29 de mayo de 2013, respectivamente actuó en apego a un debido proceso administrativo sancionador obtemperando a prestar a la recurrente las garantías mínimas que merece previo a su sometimiento a un procedimiento de tal naturaleza, así como verificar si tales decisiones se encuentran motivadas en apego a los hechos y el derecho aplicable a la causa. Además de verificar la eventual procedencia de la devolución de los valores que la AFP Popular, S.A., pagó, a favor de la Tesorería de la*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Seguridad Social, por motivo de la sanción que le fue impuesta mediante tales resoluciones; 3) que el Tribunal a-quo consigna que la Ley núm. 87-01 dispone, de interés para la solución de este caso, en sus artículos 107, 108, 112 y 114, lo siguiente: [...]; 4) Asimismo, el Tribunal a-quo dispuso en sus motivaciones que: De los que se extrae de las disposiciones impugnadas no es una clase de “solve et repete”, aforismo procesal que profiere que el interesado en acceder al derecho de impugnar determinada actuación debe primero satisfacer una obligación de pago. Toda vez que, en la especie, nos encontramos frente a disposiciones legales y reglamentarias que revisten de ejecutoriedad la exigibilidad del pago de las multas y sanciones estipuladas en las Resoluciones dimanadas de la Superintendencia de Pensiones (Sipen), no obstante el ejercicio de las vías de recurso que el mismo promueve en su contra; Por tanto, ante tal situación no se laceran los derechos fundamentales relativos a la defensa, igualdad y libre acceso a las vías recursivas para oponerse a tales sanciones ante un órgano superior de la parte recurrente, ya que tales disposiciones no comportan un “solve et repete”, sino que la ejecución provisional no obstante recurso de una decisión que contiene en este caso una obligación de pago de una sanción, tal cual no genera una violación a derecho fundamental alguno, pues permite a la recurrente acceder ante un órgano superior para que revise la decisión de (sic) afecta sus intereses sin ninguna traba o condicionante como sucede en el caso del solve et repete, donde se estila que para accionar se debe obtemperar al pago previo de la prestación debida, razón por la que ha lugar a rechazar la citada excepción de inconstitucionalidad, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia; (...) Las disposiciones legales anteriores dan cuenta de la facultad sancionadora con que cuenta la Superintendencia de Pensiones (Sipen) frente a las*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). No obstante, la misma no se encuentra exenta de observar los presupuestos inherentes al debido proceso administrativo que le debe ser garantizado a todo aquel que sea sometido a un procedimiento sancionadora (sic). Por tanto, ante la ausencia de un mandato expreso en la legislación que regula la materia respecto al correcto proceder para que con la imposición de una sanción no se vulneren las garantías procesales mínimas con que cuenta toda persona física o jurídica, es preciso consultar lo dispuesto por la Carta Magna, en ese sentido; 5) En ese mismo sentido, el Tribunal a quo juzgó que: que los elementos probatorios que componen el expediente aunados a los hechos de la causa, nos han permitido constatar que la Superintendencia de Pensiones (Sipen) al emitir la Resolución de Sanción núm. 18, en fecha 14 de mayo de 2013, no observó las garantías mínimas relativas a un debido proceso sancionador respecto de la sociedad comercial AFP Popular, S.A., toda vez que si bien le puso en conocimiento de la reclamación realizada por la señorita María Del Pilar Marte Aracena, a fin de que tramitara el original del Contrato de Afiliación núm. POPU 4619029, expusiera sus alegatos de defensa respecto de la indicada denuncia, así como para que tomara conocimiento de que el contrato de marras sería sometido a una experticia caligráfica y de dactiloscopia ante el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), ello fue en ocasión de la investigación abierta respecto del referido caso, pero nunca le puso en formal conocimiento de que estaba siendo sometida a un procedimiento sancionador, por lo que no le permitió ser oído al respecto, conocer, de manera precisa, las imputaciones alegadas en su contra, ni mucho menos le dio la oportunidad de conocer y emitir contestaciones al informe pericial expedido por el Inacif, de lo que se enteró al momento en que le fue notificada la Resolución de marras; Al*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*no advertirse oportunamente a la sociedad comercial AFP Popular, S.A., de que estaba siendo sometida a un proceso administrativo sancionador e impedirle defenderse respecto de las estipulaciones del informe pericial expedido por el Inacif, elemento probatorio utilizado para fundamentar la Resolución de Sanción núm. 18, dictada por la Sipen, ratificada por la Resolución de Sanción núm. 23, consideramos que a la recurrente no le fueron salvaguardados sus derechos y garantías fundamentales referentes a la tutela judicial efectiva y al debido proceso administrativo sancionador, razón por la que se impone no la nulidad de las indicadas resoluciones, sino la nulidad parcial del proceso administrativo sancionatorio llevado a cabo por la Sipen en perjuicio de la recurrente, retrotrayéndolo hasta el momento en que surgió la indicada violación a fin de que la sociedad comercial AFP Popular, S.A., pueda defenderse y presentar todos los medios que considere pertinentes en contra del Informe Pericial núm. D-0399-B-2012, de fecha 18 de febrero de 2013, expedido por el Inacif, lo que dispone, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia; 6) La Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, del 8 de agosto de 2013, dispone en su artículo 40 lo siguiente: Artículo 40. Non bis in ídem. No podrán ser objeto de sanción los hechos que hayan merecido penal o administrativa en aquellos casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento; 7) La Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, establece lo siguiente: Inconvalidabilidad: La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación; 8) En aplicación de lo precedentemente expuesto, esta Tercera Sala es de criterio que no*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*procede subsanar ni convalidar el proceso sancionatorio llevado a cabo por la Sipen en el caso en cuestión; que del estudio de la sentencia, ahora recurrida en casación, resulta que la misma no presenta una contradicción, en ese sentido, no obstante lo alegado por el ahora recurrente;*

*3.4. Considerando, que al haber la señorita Marte Aracena denunciado una irregularidad de parte de la AFP Popular en el proceso de afiliación, es menester responder a dicha reclamación mediante un proceso sancionatorio apegado a las garantías constitucionales de nuestro sistema, lo cual no tuvo lugar al haber sido obviado el plazo prudente entre el informe del Inacif y la Resolución núm. 18 de la Sipen, para la defensa correspondiente, que si bien esta irregularidad, en efecto, retrotrae el proceso hasta el momento en que fueron violentados la tutela judicial efectiva y el debido proceso administrativo contra la referida AFP Popular, no menos cierto es que la reclamación de la señorita Marte Aracena respecto a la vulneración de sus derechos, permanece válida, por tal motivo, esta Tercera Sala juzga apegada a derecho la decisión del Tribunal a-quo, en cuanto a declarar la nulidad parcial del procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) en contra de la sociedad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (AFP Popular), retrotrayéndolo hasta el momento en que fueron violentados sus derechos y garantías fundamentales referentes a la tutela judicial efectiva y al debido proceso administrativo sancionados (sic), a fin de que pueda defenderse y presentar todos los medios que considere pertinentes en contra del Informe Pericial núm. D-0399-B-2012, de fecha 18 de febrero de 2013, emitido por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), así como la devolución de la suma pagada*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*a título de multa impuesta por la referida resolución.”*

8. Como puede observarse de la lectura de los párrafos anteriores, contrario a lo sostenido por el voto mayoritario, a juicio de esta juzgadora, la sentencia recurrida ofreció de manera clara y precisa los argumentos jurídicos y la valoración que justificó su decisión de rechazar el recurso de casación y confirmar la sentencia recurrida, al establecer que, en el caso de la especie, no se convalidó ni se subsanó ninguna infracción de los principios, valores y reglas constitucionales, ni se vulneró el principio del *non bis in ídem*, como alego el recurrente en casación, estableciendo aquella alta corte que la sentencia de apelación hizo una correcta aplicación del derecho al pronunciar la nulidad parcial del procedimiento administrativo, retrotrayéndolo al momento procesal en que la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) recibió el Informe Pericial del INACIF, a los fines de que el órgano regulador le diera la oportunidad a AFP Popular de presentar sus alegatos contra dicho informe, en virtud de que, al haber la señorita Marte Aracena denunciado una irregularidad de parte de la AFP Popular en el proceso de afiliación, es menester responder a dicha reclamación mediante un proceso administrativo sancionatorio, ya que la reclamación de la señorita Marte Aracena respecto a la vulneración de sus derechos permanece válida, y por tal motivo; cuestiones estas que a nuestro entender evidencian que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia juzgó apegada a derecho la decisión del Tribunal a-quo.

9. Y es que ciertamente, tal como lo estableció la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en la especie no procedía que se declarara la nulidad total del procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la SIPEN contra la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (AFP Popular), tal como pretendía esta última, porque ello hubiese implicado dejar sin respuesta la reclamación interpuesta por la señorita Marte Aracena, quien sostiene que



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

fue afiliada de manera irregular y sin su consentimiento por la AFP Popular. En ese sentido, la nulidad parcial, tal como ocurrió, de dicho procedimiento, retrotrayendo el proceso a los fines de que la SIPEN le dé un plazo a AFP Popular para que pueda presentar sus alegatos contra el informe del INACIF, constituye la solución procesal adecuada, ya que con ello se garantiza igualmente el derecho de defensa y los demás derechos que le asisten a la reclamante Marte Aracena, a quien le asiste el derecho de obtener una respuesta institucional definitiva sobre la regularidad o no del proceso de filiación en el sistema de seguridad social por parte de la AFP Popular.

10. Asimismo, además de lo anteriormente señalado, esta juzgadora advierte una contradicción en las motivaciones de esta propia sentencia de la cual disentimos, pues, mientras en los párrafos correspondientes a los numerales 10.18, 10.19 y 10.20 se establece que:

*“10.18. En ese orden, al advertirse la violación al derecho fundamental al debido proceso, la jurisdicción de juicio ha decretado la nulidad parcial del procedimiento, que lleva aparejada la nulidad de la resolución sancionadora, a fin de dotar al procedimiento de las garantías correspondientes a un debido proceso justo, en el que la parte recurrente pueda presentar los medios de defensa que estime pertinentes para contradecir las pruebas recabadas por la Superintendencia de Pensiones, en particular respecto del informe D-0399-B-2012 librado por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) el dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013)<sup>13</sup>; es así que la actuación de los jueces ha sido coherente con las mencionadas disposiciones de las leyes núm. 137-11 y 107-13, así como con las*

<sup>13</sup> El informe señala que la firma y huella dactilar de la señora María del Pilar Marte Aracena no se corresponden con las que contiene el contrato de afiliación.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*normas constitucionales, pues, lejos de subsanar o convalidar el vicio de indefensión en la jurisdicción de juicio, ha producido efecto ex tunc en las resoluciones administrativas sancionadoras, es decir, como si nunca hubiesen existido, lo que a su vez es conforme con las disposiciones del artículo 14 -parte principal- de la Ley núm. 107-13, que prevé la nulidad de los actos que vulneren derechos fundamentales.*

*10.19. En ese sentido, la nulidad parcial del procedimiento que ha sido decretada por los tribunales judiciales se encuentra apegada a la norma contenida en el párrafo III del artículo 14 de la Ley núm. 107-13, que instituye la conservación de los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez, a fin de alcanzar economía en la producción de los actos, pues la invalidez de un acto no se transmite a los sucesivos del procedimiento que sean independientes del que ha sido declarado nulo.*

*10.20. Atendiendo a lo anterior, este Colegiado comparte la decisión adoptada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en los términos expresados precedentemente. (Subrayado nuestro)*

11. Por otro lado, en el párrafo correspondiente al numeral 10.23, se afirma: “Al examinar la sentencia núm. 877-2018, se advierte que se cumple la condición establecida en el literal a), referente al desarrollo sistemático de los medios en que se fundamentan sus decisiones, pues la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia planteó el único medio en que se fundamentó el recurso de casación [Violación a la ley: a) Artículo 40 de la Ley núm. 107-13: Principio Non Bis Idem; b) Violación del artículo 7, numeral 7, de la Ley núm. 137-11: Principio de inconvalidabilidad] y expuso los argumentos que sobre el particular sostuvo la recurrente; sin embargo, la sentencia impugnada no



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

presenta argumentos de índole jurídico que permitan inferir los motivos de rechazo del recurso de casación, de modo que a juicio de este Colegiado el requisito establecido en el literal b), relativo a la exposición concreta y precisa sobre la manera en que se produce la valoración del derecho a aplicar, no se encuentra satisfecho. (Subrayado nuestro).

12. Como ha quedado evidenciado, en las motivaciones de esta sentencia existe una palmaria contradicción, pues al realizar el test de la debida motivación, por un lado, en los párrafos 10.18, 10.19 y 10.20, se afirma sobre la sentencia de casación recurrida “*que la actuación de los jueces ha sido coherente con las mencionadas disposiciones de las leyes núm. 137-11 y 107-13, así como con las normas constitucionales, pues, lejos de subsanar o convalidar el vicio de indefensión en la jurisdicción de juicio, ha producido efecto ex tunc en las resoluciones administrativas sancionadoras, es decir, como si nunca hubiesen existido, lo que a su vez es conforme con las disposiciones del artículo 14 -parte principal- de la Ley núm. 107-13, que prevé la nulidad de los actos que vulneren derechos fundamentales*”, y que “*la nulidad parcial del procedimiento que ha sido decretada por los tribunales judiciales se encuentra apegada a la norma contenida en el párrafo III del artículo 14 de la Ley núm. 107-13, que instituye la conservación de los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez, a fin de alcanzar economía en la producción de los actos, pues la invalidez de un acto no se transmite a los sucesivos del procedimiento que sean independientes del que ha sido declarado nulo*”, para concluir afirmando que , “*este Colegiado comparte la decisión adoptada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en los términos expresados precedentemente*”. No obstante lo anteriormente citado, en otra parte de las motivaciones, en el párrafo 10.23, se sostiene que: “*sin embargo, la sentencia impugnada no presenta argumentos de índole jurídico que permitan inferir los motivos de rechazo del recurso de*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*casación, de modo que a juicio de este Colegiado el requisito establecido en el literal b), relativo a la exposición concreta y precisa sobre la manera en que se produce la valoración del derecho a aplicar, no se encuentra satisfecho”.*

13. Es decir, mientras en los párrafos 10.18, 10.19 y 10.20, se sostiene que la sentencia recurrida ha sido coherente con las normas aplicables, específicamente con las leyes núm. 137-11 y 107-13, por otro lado, en el párrafo 10.23, se establece que dicho fallo no presenta argumentos de índole jurídico que permitan inferir los motivos de rechazo del recurso de casación y que no hay una exposición clara y precisa sobre la manera en que se produce la valoración del derecho a aplicar.

14. En síntesis, no compartimos las motivaciones expuestas en la sentencia objeto del presente voto, en primer lugar, porque entendemos que el fallo recurrido si desarrolló, de manera clara y precisa, los argumentos jurídicos que justificaron el rechazo del recurso de casación de la especie, por lo que consideramos satisface el requisito del literal b) del test de la debida motivación. Asimismo, tal como fue señalado en los párrafos anteriores, se advierte igualmente una palmaria contradicción o incongruencia en las motivaciones de esta decisión, ya que, por un lado, se avalan las motivaciones y la base legal aplicada por los tribunales judiciales y hasta se afirma que *“este Colegiado comparte la decisión adoptada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en los términos expresados precedentemente”*, mientras en apenas unos párrafos más abajo se sostiene que: *“sin embargo, la sentencia impugnada no presenta argumentos de índole jurídico que permitan inferir los motivos de rechazo del recurso de casación, de modo que a juicio de este Colegiado el requisito establecido en el literal b), relativo a la exposición concreta y precisa sobre la manera en que se produce la valoración del derecho a aplicar, no se encuentra satisfecho”*.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Sobre la contradicción de motivos se ha pronunciado este tribunal en la Sentencia TC/0694/17, de fecha ocho (8) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), en la cual invocó el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia en la Decisión núm. 8, del once (11) de junio de dos mil tres (2003) en el entendido de que:

*“para que exista vicio de contradicción de motivos [...] es necesario que aparezca una verdadera y real incompatibilidad entre las motivaciones, fuesen estas (sic) de hecho o de derecho, o entre estas (sic) y el dispositivo y otras disposiciones de la sentencia atacada; y además, cuando estos (sic) son de tal naturaleza que al anularse recíprocamente entre sí, la dejan sin motivación suficiente sobre el aspecto esencial debatido, o cuando la contradicción que exista entre sus motivos y el dispositivo lo hagan inconciliables.”*

Siendo que mi opinión definitiva es que esta sentencia esta viciada en si misma con los mismos vicios que en casos análogos ha motivado la anulación de sentencias de otras altas cortes, incurriendo entonces este Tribunal Constitucional en un desconocimiento total de sus propios precedentes. Por todo lo anterior somos de criterio que la sentencia impugnada debió ser confirmada mediante el rechazamiento del recurso de revisión de que se trata.

### **CONCLUSIÓN:**

Estamos en desacuerdo con la presente decisión, al no compartir sus motivaciones. Contrario a lo sostenido en las mismas, entendemos que el fallo recurrido si desarrolló, de manera clara y precisa, los argumentos jurídicos que justificaron el rechazo del recurso de casación de la especie, por lo que



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

consideramos si se satisface el requisito del literal b del test de la debida motivación.

Igualmente, tal como fue debidamente señalado en el cuerpo del voto, se advierte una evidente contradicción o incongruencia en las motivaciones de esta decisión, ya que, por un lado, se avalan las motivaciones y la base legal aplicada por los tribunales judiciales y hasta se afirma que *“este Colegiado comparte la decisión adoptada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en los términos expresados precedentemente”*, mientras por el otro, se sostiene que: *“sin embargo, la sentencia impugnada no presenta argumentos de índole jurídico que permitan inferir los motivos de rechazo del recurso de casación, de modo que a juicio de este Colegiado el requisito establecido en el literal b), relativo a la exposición concreta y precisa sobre la manera en que se produce la valoración del derecho a aplicar, no se encuentra satisfecho”*.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO**

Con el mayor respeto, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que nos corresponden, tenemos a bien emitir un voto particular con relación a la sentencia precedente. Nuestra opinión obedece a la errónea interpretación del *modus operandi* previsto por el legislador en el párrafo capital del artículo 53.3, en la que incurrió este colegiado al no realizar el análisis de si en la especie hubo o no la apariencia de violación a un derecho fundamental, como requiere la referida disposición legal. Hemos planteado el fundamento de nuestra posición con relación a este tema en numerosas ocasiones, emitiendo votos al



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

respecto, a los cuales nos remitimos con relación al caso que actualmente nos ocupa<sup>14</sup>.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**

<sup>14</sup> En este sentido, pueden ser consultadas, entre otros, los votos de nuestra autoría que figuran en las siguientes sentencias: TC/0070/14, TC/0134/14, TC/0135/14, TC/0160/14, TC/0163/14, TC/0157/14, TC/0306/14, TC/0346/14, TC/0390/14, TC/0343/14, TC/0397/14, TC/0400/14, TC/0404/14, TC/0039/15, TC/0040/15, TC/0072/15, TC/0280/15, TC/0333/15, TC/0351/15, TC/0367/15, TC/0381/15, TC/0407/15, TC/0421/15, TC/0482/15, TC/0503/15, TC/0580/15, TC/0022/16, TC/0031/16, TC/0155/16, TC/0208/16, TC/0357/16, TC/0358/16, TC/0365/16, TC/0386/16, TC/0441/16, TC/0495/16, TC/0497/16, TC/0501/16, TC/0508/16, TC/0535/16, TC/0551/16, TC/0560/16, TC/0693/16, TC/0028/17, TC/0064/17, TC/0070/17, TC/0072/17, TC/0073/17, TC/0086/17, TC/0091/17, TC/0098/17, TC/0152/17, TC/0185/17, TC/0204/17, TC/0215/17, TC/0303/17, TC/0354/17, TC/0380/17, TC/0382/17, TC/0397/17, TC/0398/17, TC/0457/17, TC/0543/17, TC/0600/17, TC/0702/17, TC/0735/17, TC/0741/17, TC/0743/17, TC/0754/17, TC/0787/17, TC/0794/17, TC/0799/17, TC/0800/17, TC/0812/17, TC/0820/17, TC/0831/17, TC/0004/18, TC/0008/18, TC/0027/18, TC/0028/18.

Expediente núm. TC-04-2019-0258, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, S.A. (A.F.P. Popular) contra la Sentencia núm. 877-2018 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia del cinco (5) de diciembre del año dos mil dieciocho (2018).