PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0916

Sentencia impugnada:Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de abril de 2015.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular).

Abogados:Licdos. Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Nelson Arriaga Checo, Roberto Medina Reyes, Licdas. Rachel Hernández Jerez, Amelia Macarrulla Penzo y Arlene Castro Ramírez.

Recurrido:Superintendencia de Pensiones (Sipen).

Abogadas:Licdas. Leymi Lora Córdova y Nermis Andújar Troncoso.

Juez ponente:Mag. Rafael Vásquez Goico.

Decisión: Rechaza.

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de tierras, laboral, contencioso administrativo y Contencioso-Tributario., regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 30 de septiembre de 2022, año 179° de la Independencia y año 160° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), contra la sentencia núm. 00150-2015, de fecha 28 de abril de 2015,

dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1.El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 13 de agosto de 2015, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Nelson Arriaga Checo, Roberto Medina Reyes, Rachel Hernández Jerez, Amelia Macarrulla Penzo y Arlene Castro Ramírez, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 CED3 CED4 CED5 CED6 y CED7 con estudio profesional abierto en común en la de Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), constituida de conformidad con las disposiciones legales que rigen la materia, RNC 1-01-76868-1, con domicilio y asiento social en la ADD13 Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su vicepresidente de área de finanzas y operaciones Luis dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED8 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 16 de septiembre de 2015, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por las Lcdas. Leymi Lora Córdova y Nermis Andújar Troncoso, dominicanas, poseedoras de las cédulas de identidad y electoral núms. CED9 y CED10 con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representada Superintendencia de Pensiones (Sipen), entidad estatal autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, supervisora del sistema previsional, creada de conformidad con la Ley núm. 87-01, de fecha 9 de mayo de 2001, ubicada en la ADD14 ADD15 Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por el superintendente PER3 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED11

3.De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 15 de enero de 2016, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Procurador General Administrativo, Dr. dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED12 con su oficina ubicada en la intersección formada por las ADD16 Santo Domingo, Distrito Nacional.

4.Mediante dictamen de fecha 3 de marzo de 2016, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

5.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 6 de julio de 2016, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que presidió, PER4 y PER5 jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

6.En fecha 7 de septiembre de 2012, la señora PER6 interpone una denuncia ante la Superintendencia de Pensiones (Sipen), por el hecho de encontrarse afiliada sin su consentimiento en la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular).

7.Mediante comunicación CJ 1714, de fecha 12 de septiembre de 2012, la Superintendencia de Pensiones (Sipen), informó a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), acerca de la referida denuncia y le requirió: a) el original de la solicitud y contrato de afiliación núm. POPU 4619029 de fecha 16 de octubre de 2008, a fines de ser remitido ante el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), para la comprobación y verificación de la firma; y, b) que en un plazo no mayor de 10 días procedan a presentar sus alegatos de defensa respecto de la denuncia que será conocida en el Comité de Sanciones de la Sipen.

8.En fecha 14 de septiembre de 2012, la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), dio respuesta a las solicitudes realizadas por la Superintendencia de Pensiones (Sipen), aportando el original del contrato e indicando que, tras realizar las revisiones correspondientes internamente, se evidencia que el contrato fue suscrito por la reclamante y que a pesar de esto no tienen objeción en que la afiliada pase a una AFP de su preferencia.

9.En fecha 18 de septiembre de 2012, la Superintendencia de Pensiones (Sipen), le comunicó a la señora PER6 la respuesta de la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular). Sin embargo, en fecha 25 de septiembre de 2012, la reclamante exigió a la administración una investigación a fondo de la situación, puesto que le fueron vulnerados sus derechos, reiterando que la firma y la huella dactilar que constan en el contrato de afiliación no fueron colocadas por ella.

10.Mediante comunicación CJ 1815, de fecha 1 de octubre de 2012, la Superintendencia de Pensiones (Sipen), le informó a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), que remitiría el contrato de afiliación ante el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), a fin de realizar la prueba caligráfica para verificar la autenticidad de la firma de la afiliada, emitiéndose en fecha 18 de febrero de 2013, el informe pericial núm. D-0399-B-2012, señalando que la firma, los rasgos caligráficos y las huellas dactilares estampadas en el contrato de afiliación no coinciden con los de la reclamante.

11.Mediante la misiva CJ 0639, de fecha 15 de mayo de 2013, la Superintendencia de Pensiones (Sipen), le comunicó a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), la resolución de sanción núm. 18, de fecha 14 de mayo de 2013, declarándola responsable de infringir los artículos 91 de la Ley núm. 87-01; 4 de la resolución Sipen núm. 26-03, sobre Afiliación de los Trabajadores a las Administradoras de Fondos de Pensiones y el numeral 17 de la resolución Sipen núm. 350-13, sobre Infracciones y Sanciones relativas a Promotores de Pensiones y al Proceso de Afiliación de los Trabajadores a las Administradoras de Fondos de Pensiones, imponiendo, en consecuencia, una multa de 120 salarios mínimos nacionales, además de suspender de manera definitiva a la promotora de la AFP Popular que afilió de manera irregular a la reclamante y disponer la autorización para que la afiliada pueda transferirse a la AFP de su elección. Igualmente, se le informó a la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), que en caso de no encontrarse conforme con la decisión contaba con el plazo de 5 días hábiles para su revisión ante la Superintendencia de Pensiones (Sipen), y de apelación ante el Consejo Nacional de Seguridad Social en un plazo de 30 días, sin que ello implique la suspensión del pago de la multa en un plazo no mayor de 24 horas a partir de la recepción de la decisión administrativa, librando en fecha 16 de mayo de 2013, la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), el cheque núm. 031478, a favor de la Tesorería de la

Seguridad Social, por la suma de RD$909,960.00, por concepto de sanción.

12.En fecha 22 de mayo de 2013, la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), interpuso ante la Superintendencia de Pensiones (Sipen), un recurso de revisión contra la resolución de sanción núm. 18, siendo rechazada en fecha 29 de mayo de 2013, mediante resolución de sanción núm. 23 (comunicada mediante misiva núm. CJ 0844 de fecha 24 de junio de 2013).

13.Inconforme con la actuación administrativa, la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), interpuso un recurso contencioso administrativo en nulidad de las resoluciones núm. 18 y 23 de fechas 14 y 29 de mayo de 2013, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 00150-2015, de fecha 28 de abril de 2015.

14.La referida decisión fue recurrida en casación por la Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), dictando esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, la sentencia núm. 877-2018, de fecha 5 diciembre de 2018, que rechazó el recurso de casación, decisión recurrida en revisión constitucional, siendo decidido mediante sentencia TC/0090/22, de fecha 5 de abril de 2022, que acogió la precitada acción y, en consecuencia, anuló la sentencia impugnada y remitió el expediente ante este tribunal mediante comunicación SGTC-2317-2022, de fecha 27 de junio de 2022, en cumplimiento de lo establecido en los incisos 9) y 10) del artículo 54 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

III. Medio de casación

15.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “Único medio: Violación a la ley. a) Violación al artículo 40 de la Ley No. 107-13: Principio Non bis in ídem. b) Violación del artículo 7, numeral 7 de la Ley 137-11: Principio de inconvalidabilidad” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

16.De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

17.El criterio asumido por el Tribunal Constitucional, para anular la decisión dictada por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, estuvo fundamentado, en síntesis:

“... 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 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 PER6 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 PER7 permanece válida y debe darse respuesta a la misma. 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 PER6 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 inconvalidabilidad 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. 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) ” (sic)

18.De lo anterior se desprende que el aspecto neurálgico de la nulidad emanada por el Tribunal Constitucional se relaciona con dos ejes centrales, a propósito de la motivación: a) el primero, no se presentan argumentos de índole jurídica que permitan inferir los motivos del rechazo del recurso de casación, relativo a la exposición concreta y precisa de la manera en que se produce la valoración del derecho a aplicar; y b) el segundo respecto del pronunciamiento de esta corte de casación sobre los principios de inconvalidabilidad y non bis in ídem expuestos por la parte recurrente como fundamento del presente recurso.

19.Resulta asimismo importante establecer que, en atención a lo dispuesto en el ordinal 10) del artículo 54 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, las violaciones a derechos que sean constatadas por el Tribunal Constitucional al momento de decidir el recurso de revisión, serán tomadas en cuenta durante el nuevo abordaje del recurso de casación que nos ocupa.

20.Para apuntalar su único medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo incurre en el vicio de violación a la ley, puesto que, en el caso particular es posible hablar de un error en cuanto a la interpretación del alcance de las disposiciones de la Ley núm. 107-13 que desencadenó en una

sentencia que ratifica una actuación administrativa contraria al derecho, pues no se fundamenta en el cumplimiento de la referida norma, más bien propicia su contravención en cuanto a su pleno alcance y amplitud, al dejar abierta la posibilidad de que sea reanudado un procedimiento administrativo sancionador en franca violación al principio non bis in ídem dispuesto en el artículo 40 de la Ley núm. 107-13, conforme con el mandato del artículo 69.5 de la Constitución, así las cosas, la decisión del tribunal a quo no es compatible con el indicado principio, pues la única solución procesalmente admisible era la nulidad total del procedimiento sancionador por evidenciarse vulneraciones al debido procedimiento administrativo, y, sobre todo, porque supone el juzgamiento y la eventual sanción sobre las mismas imputaciones y sobre el mismo sujeto.

21.Igualmente, señala la parte recurrente que, el constituyente ha sido claro al indicar que las infracciones constitucionales se sancionan con la nulidad de pleno derecho, como consecuencia lógica de la constatación de la infracción al debido proceso la nulidad no podía ser parcial dado que todo el procedimiento se encontraba viciado, como constató el tribunal a quo en la decisión impugnada; así, el mandato del artículo 6 de la Carta Sustantiva lo que quiere y ordena es que desaparezca del ordenamiento jurídico todo cuanto contravenga a la norma suprema y fundamento jurídico del Estado, que la responsabilidad del adecuado trámite del procedimiento administrativo sancionador corresponde al Estado por ser titular de la potestad sancionadora, así pues, las personas no tienen la obligación jurídica de soportar los "platos rotos" que supone la inobservancia de las garantías de sus derechos en el curso de los procedimientos que se inicien en su contra; que respecto de la cosa juzgada, es preciso recordar que el procedimiento administrativo sancionador del cual emanaron las resoluciones núms. 18 y 23, no se encuentra en trámite, sino que terminó con la constatación de unos hechos y la imposición de una sanción, la cual fue encontrada contraria al debido proceso en la sentencia recurrida, la que al vulnerar el artículo 40 de la Ley núm. 107-13, genera en la parte recurrente una situación desfavorable, pues no se han interpretado las disposiciones del principio referido conforme con las disposiciones de la norma citada y la Constitución en su artículo 74.4; que, si bien el tribunal a quo aplica la norma correcta para el caso, su interpretación es la que resulta errónea, y, por tanto, se produce una decisión incorrecta.

22.Asimismo, indica la parte recurrente que, el tribunal a quo vulnera el principio de inconvalidabilidad contenido en el artículo 7.7 de la Ley núm. 137-11, al anular de manera parcial el procedimiento administrativo sancionador, pues al hacerlo y dar la oportunidad a la Superintendencia de Pensiones (Sipen), de reabrir el procedimiento en cuestión, no solo deja abierta la posibilidad de vulnerar el principio non bis in ídem, sino que también hace caso omiso del principio de incovalidabilidad, al convalidar la infracción constitucional al debido proceso formulada por la institución en el procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo, dándole la oportunidad de subsanar el procedimiento que los propios jueces del fondo constataron que se tramitó inobservando las garantías mínimas del debido proceso, por ello es dable afirmar que "quien sanciona mal solo sanciona una vez", pues lo contrario sería admitir que siempre pueden subsanarse las vulneraciones a los derechos fundamentales en desmedro de las personas, lo que por demás resulta contrario a la función esencial del Estado, según ordena el artículo 8 de la Constitución.

23.Para fundamentar su decisión, el tribunal a quo expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"... 14. En cuanto al fondo ... VI) Que en la especie el aspecto controvertido consiste en verificar si la parte recurrida al momento de emitir las Resoluciones de Sanción Nos. 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 Seguridad Social (TSS) por motivo de la sanción y que le fue impuesta mediante tales Resoluciones ... VIII) Que respecto de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), la Ley No. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social establece, de interés para la solución del presente caso, lo siguiente: Artículo 107: "..." IX) Que 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 sancionador. 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. X) Que el artículo 68 de la Constitución Dominicana establece: "..." XIV) 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 No. 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 PER6 a los fines de que tramitara el original del contrato de afiliación No. 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. XV) Que nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0011/14, antes indicada, también estableció que: "...Y) También considera que en la especie es necesario 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." 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 a ser oído, el derecho a defenderse, el debido proceso y la tutela judicial efectiva, 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 quiebra de los mismos, a fin de que sean tutelados. XVI) Que al no advertirse oportunamente a la sociedad comercial AFP POPULAR, S. A., de que estaba siendo sometida a un procedimiento administrativo sancionador e impedírsele defenderse respecto de las estipulaciones del informe pericial expedido por el INACIF, elemento probatorio utilizado para fundamentar la Resolución de Sanción No. 18, dictada por la SIPEN, ratificada por la Resolución de Sanción No. 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 No. D-0399-B-2012, de fecha 18 de febrero de 2013, expedido por el INACIF, lo que se dispone, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia. XVII) Que también la parte recurrente solicita que se ordene a la Tesorería de la

Seguridad Social (TSS) el reintegro a su patrimonio de la suma de RD$909,960.00, la cual pagó mediante el cheque No. 031478, de fecha 16 de mayo de 2013, en ocasión de la multa que le fue impuesta mediante la Resolución de Sanción No. 18, antes indicada, la cual fuere recibida por la TSS conforme al recibo No. 0137, de fecha 16 de mayo de 2013; en tal sentido, al haber sido declarada la nulidad parcial del proceso administrativo sancionatorio que dio lugar a la indicada Resolución, por no observarse las garantías inherentes a la tutela judicial efectiva respecto al debido proceso administrativo establecido en el artículo 69 de la Constitución de la República, procede ordenar la devolución de tales valores, tal y como se hará constar en el dispositivo de la sentencia ...” (sic).

24.En el caso objeto de estudio, la parte recurrente asegura que con la emisión de la decisión impugnada los jueces del fondo han vulnerado los principios: non bis in ídem (las personas no podrán ser juzgadas dos veces por la misma causa, lo cual se problematiza más aun tratándose de un procedimiento administrativo sancionador) e inconvalidabilidad del proceso (prohíbe la subsanación de la infracción constitucional, sancionando su vulneración con la nulidad), al ordenar la retroacción del procedimiento administrativo sancionador de la especie.

25.Respecto del principio non bis in ídem nuestra Carta Magna señala en su artículo 69 numeral 5) lo siguiente: 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 continuación: 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa; ; en lo tocante al procedimiento administrativo, la Ley núm. 107-13, en su artículo 40 indica 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.

26.Del análisis del expediente formado a raíz del presente recurso de casación, se advierte que no tiene cabida reprochar una violación al principio de non bis in ídem en relación con los hechos no controvertidos de este caso. En efecto, lo que sucedió en la especie es que la jurisdicción de fondo anuló parcialmente un procedimiento administrativo sancionador, dejándolo subsistir, de manera parcial, justo hasta donde sucedió la violación que provocó su nulidad, la cual operó de ahí en adelante y que afectó incluso la condenación administrativa formulada a modo de conclusión de las actuaciones atacadas originalmente. Nada menos parecido a un doble juzgamiento, ya que ha sido anulado parcialmente un procedimiento y una condena, ello con la finalidad de que el primero sea continuado y terminado de nuevo, posteriormente.

27.De la alegada vulneración al referido principio, por haberse reanudado el proceso que dio lugar al procedimiento sancionador con identidad de sujetos, objeto y fundamento jurídico, se invoca adicionalmente la vulneración al principio de inconvalidabilidad, dispuesto en el artículo 7 numeral 7) de la Ley núm. 137-11, que reza: 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 ...

28.Del análisis del fallo atacado se advierte que el tribunal a quo consideró que a la parte hoy recurrente no le fueron salvaguardados sus derechos y garantías fundamentales referentes a la tutela judicial efectiva y al debido proceso administrativo sancionador, en algunas fases del procedimiento. Sin embargo, acogió parcialmente el recurso contencioso administrativo fundamentado en las fases en que fueron respetados los referidos derechos, a fin de no mutilar el procedimiento, reiniciándolo en el punto en que surgió la vulneración, dando la oportunidad

a la sociedad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), de defenderse y presentar todos los medios que considerare pertinentes contra el informe pericial expedido por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), además de ordenar la devolución del pago de la multa impuesta mediante resolución de sanción núm. 18, ratificada mediante resolución núm. 23.

29.Estos hechos, que tal y como se lleva dicho no son controvertidos en el expediente, tampoco se relacionan en lo más mínimo con violación alguna al vicio de inconvalidabilidad, ya que se ha anulado todo lo viciado, es decir, todas las partes del proceso en que se advirtieron violaciones a derechos de defensa fueron extirpadas, así como las que son su consecuencia lógica o necesaria. Correlativamente, se ha permitido su existencia a la parte sana procesalmente del procedimiento.

30.En referencia con lo antes expuesto, el contenido del artículo 14 de la Ley núm. 107-13, dispone que son nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los 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 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 acarrean 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. Párrafo III. Se conservarán los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez. La invalidez de un acto no se trasmitirá 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.

31.Continuando con el análisis del asunto, esta Tercera Sala ha podido advertir que, como se lleva dicho, los jueces del fondo constataron la vulneración de derechos en algunas fases del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la entidad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), disponiendo en su decisión judicial que, ante la infracción procesal causante de indefensión y con el fin de repararla, lo procedente era ordenar la retroacción de las actuaciones de la administración hasta el momento procesal en que fueron violentados los derechos, para con ello continuar la tramitación procedimental en términos respetuosos de los derechos fundamentales, sin declarar la nulidad total del procedimiento administrativo de la especie, puesto que el resto no se veía afectado de invalidez.

32.El principio de conservación del acto administrativo previsto en el párrafo III del artículo 14 de la Ley núm. 107-13 antes transcrito, permite a la administración declarar la invalidez parcial de los actos administrativos siempre y cuando contengan actuaciones independientes desde el punto de vista lógico en relación con los vicios constatados. Es decir, que estos últimos no alteren o afecten la parte del acto que se estima válida. En ese sentido, será posible declarar la nulidad de algunas de las actuaciones constitutivas de un acto o procedimiento administrativo, permitiendo la validez de otra u otras, situación que permite declarar la invalidez parcial del acto o actuación examinada, tal y como acertadamente dictaminaron los jueces del fondo, sin que su decisión pueda

ser considerada como atentatoria a los principios non bis in ídem, o de inconvalidabilidad, puesto que la resolución de sanción como tal no existe.

33.Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los argumentos examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

34.De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en este aspecto, en el recurso de casación, en materia contencioso administrativa, no ha lugar a la condenación en costas, lo que aplica en el caso.

V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Administradora de Fondos de Pensiones Popular, SA. (AFP Popular), contra la sentencia núm. 00150-2015, de fecha 28 de abril de 2015, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO que la sentencia que antecede ha sido dictada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

César José García Lucas, Secretario general.

www.poderjudici