



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

El ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración, prevista en el Sistema Dominicano de Seguridad Social en virtud de la Constitución y la Ley 107-13, Orgánica de los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y Procedimiento Administrativo, en ocasión del incumplimiento del empleador de la inscripción o cotización de sus trabajadores en el Sistema Dominicano de Seguridad Social

Tesis para optar por el título de
MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Proponente

Fernando Alfonso Roedán Hernández

Asesor

Dr. Santiago González-Varas Ibáñez

16 de junio de 2014
Santo Domingo, República Dominicana

CONTENIDO

CONTENIDO	1
DEDICATORIA	1
TEMA	1
DELIMITACIÓN DEL TEMA.....	VI
DELIMITACIÓN TEMPORAL	VI
DELIMITACIÓN ESPACIAL	VI
DELIMITACIÓN SUSTANTIVA	VI
JUSTIFICACIÓN.....	VII
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	VIII
MARCO TEÓRICO.....	IX
REFERENCIAS A INVESTIGACIONES ANTERIORES RELATIVAS AL TEMA	IX
DESARROLLO TEÓRICOS RELATIVOS A LA INVESTIGACIÓN	IX
OBJETIVOS	XI
OBJETIVO GENERAL	XI
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	XI
METODOLOGÍA.....	XII
TIPO DE INVESTIGACIÓN	XII
MÉTODOS	XII
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I:	3
EL MODELO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY 107-13.....	3
1.1 GENERALIDADES	3
1.2 PRINCIPIOS DE QUE RIGEN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN	4
1.2.1 Principios sustantivos	4
1.2.1.1 Legalidad.....	5
1.2.1.2 Irretroactividad.....	9
1.2.1.3 Responsabilidad	9
1.2.1.4 Proporcionalidad	12
1.2.1.5 Prescripción y Extinción	14
1.2.1.6 Non Bis In Idem	15
1.2.2 Derechos adjetivos. Debido Proceso.	21
1.2.2.1 Derecho a una tutela efectiva.	21
1.2.2.2 Derecho a una <i>Jurisdicción Natural</i> . Competencia, Objetividad y Constitución previa.	22
1.2.2.3 Separación de la fase instructora y sancionadora	23
1.2.2.4 Celeridad y Plazo Razonable.....	24
1.2.2.5 Impulsión de oficio	26
1.2.2.6 Derecho a un proceso público y contradictorio	27
1.2.2.7 Derecho de defensa.	29
1.2.2.8 Derecho al estatuto o presunción de inocencia	30
1.2.2.9 Derecho a la igualdad procesal.....	32
1.2.2.10 Derecho a una decisión motivada	33
CAPÍTULO II:.....	35
EL MODELO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE RIGE EL SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL EN OCASIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DEL EMPLEADOR DE LA INSCRIPCIÓN O COTIZACIÓN DE SUS TRABAJADORES EN EL SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL	35
2.1 EL MODELO PREVISTO: VISIÓN GENERAL	35

2.1.1 La ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.....	35
2.1.2 Superintendencia de Pensiones (SIPEN)	36
2.1.2.1 Infracciones	37
2.1.2.2 Sanciones	42
2.1.3 Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL)	44
2.1.3.1 Infracciones.....	46
2.1.3.2 Sanciones	48
2.1.4 Tesorería de la Seguridad Social	49
2.1.5 La ley 177-09 de Amnistía de la Seguridad Social.....	50
2.1.6 El Código de Trabajo.....	52
2.2 CONCLUSIONES.....	54
CAPÍTULO III:	56
CONFLICTOS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY 107-13 & EL MODELO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE RIGE EL SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL EN OCASIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DEL EMPLEADOR DE LA INSCRIPCIÓN O COTIZACIÓN DE SUS TRABAJADORES EN EL SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL.....	56
3.1 EL CONFLICTO CON EL ARTÍCULO 40.17 DE LA CONSTITUCIÓN Y CON EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, ATENDIENDO A LAS DISPOSICIONES DE LA LEY 177-09.	56
3.2 EL CONFLICTO CON EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.	59
3.3 EL CONFLICTO CON EL PRINCIPIO DE <i>NON BIS IN IDEM</i>	61
3.4 EL CONFLICTO DE LA RESOLUCIÓN 61-03 DEL CNSS RELATIVA A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES DEL RÉGIMEN DE PENSIONES CON LAS NORMAS DEL DEBIDO PROCESO Y EL CASO DE LA RESOLUCIÓN 169-04 DEL CNSS RELATIVA LAS INFRACCIONES Y SANCIONES DEL RÉGIMEN DE SALUD Y RIESGOS LABORALES.	63
3.5 LA EFECTIVIDAD DE LA TUTELA DE LOS DERECHOS PROTEGIDOS: EL MODELO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR VS. LA LEY 177-09	65
CONCLUSIÓN.....	68
RECOMENDACIONES	72
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	XIII
ANEXOS	XV

DEDICATORIA

"A mi madre, de cuyos auténticos cabellos grises, yo [fui] una de sus principales causas"

Isaac Asimov

TEMA

El ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración, prevista en el Sistema Dominicano de Seguridad Social en virtud de la Constitución y la Ley 107-13, Orgánica de los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y Procedimiento Administrativo, en ocasión del incumplimiento del Empleador de la inscripción o cotización de sus trabajadores en el Sistema Dominicano de Seguridad Social

DELIMITACIÓN DEL TEMA

Delimitación Temporal

El presente estudio se limitará temporalmente al período comprendido entre el 9 de mayo de 2001 hasta la fecha, período que lleva vigente la ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Delimitación Espacial

El presente estudio se delimita geográficamente a la República Dominicana.

Delimitación Sustantiva

Constitución Dominicana Artículos 4, 7, 8, 39, 40, 43, 50, 51, 56, 57, 58, 60, 61, 68, 69, 74.

Convención Interamericana de DDHH Artículos 8, 21, 25.

Ley 107-13 Artículos 35-44

Ley 87-01 Artículos 1, 3, 21, 28, 62, 106-117, 144, 174-184.

Ley 177-09 Artículos 2-7.

Código de Trabajo Artículos 439, 441, 715, 720-722.

Decreto 969-02 que contiene el Reglamento de Pensiones Artículos 144-146

Resolución 61-03 del Consejo Nacional de Seguridad Social, sobre Sanciones del Sistema de Pensiones

Resolución 169-04 del Consejo Nacional de Seguridad Social que aprueba el Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales

JUSTIFICACIÓN

El Estado constitucional de Derecho, se justifica principalmente en su función de garantizar "la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas."

Para ello, el Estado *-en sentido amplio-* crea instituciones con estrictas y determinadas competencias para poder, de manera organizada y coordinada, cumplir con la indicada función esencial de protección de los derechos de las personas y garantizar el interés general. Así se le atribuye al Estado un carácter instrumental, en la medida en que no es un fin en sí mismo, sino cuando a la consumación de los derechos e intereses de las personas.

En tal orden de ideas, el Estado y las competencias de sus entes y órganos son la principal garantía para la protección de los derechos de las personas y el interés general, pues en principio, tal es el fundamento constitucional del Estado. Así las cosas, para garantizar la eficacia de la actuación administrativa se justifica la atribución de potestad sancionadora a la administración para responder la comisión de conductas que lesionan injustificadamente intereses individuales o colectivos.

Debido al propio carácter instrumental del Estado, el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración debe estar sujeta a ciertos lineamientos y garantías, a los fines de asegurar su validez constitucional, que a su vez se traduce en la concepción de un modelo previsto primero para proteger los derechos del individuo, y luego para garantizar la protección del interés colectivo que pretende tutelar.

El examen constitucional de toda potestad sancionadora de la Administración es una exigencia de la propia Constitución y cuyo ejercicio no hace más que legitimar nuestro Estado constitucional de Derecho.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social contempla un modelo administrativo sancionador donde entran en juego una pluralidad de entidades administrativa con distintas competencias y distinto marco regulador; asimismo, en ocasión de dicha división de competencias, proliferan las normas complementarias para cada una de las instituciones, ofreciendo un marco administrativo sancionador difuso y heterogéneo, propenso a anomias, superposición de sanciones, entre otras posibles irregularidades que merecen estudio.

Por otra parte, en 2007 se modificó la ley 87-01 con la ley 177-09, que inicialmente pretendía solamente ofrecer una amnistía a la Seguridad Social, sin embargo, incorporó disposiciones penales en ocasión de la comisión de las infracciones administrativas previstas en la ley, así como una aparente ampliación de las infracciones determinadas en la ley 87-01.

En la práctica, es difícil prever las consecuencias jurídicas por la posible comisión de una infracción administrativa, así como es difícil prever el proceso que iniciará en dicho caso.

Por otra parte, la ley 107-13 sobre derechos de las personas en sus relaciones con la administración y procedimiento administrativo, establece un conjunto de principios que revisten el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, y que afectará toda legislación anterior que conciba dicha facultad, pues se trata de una ley posterior y especial que modifica en tal sentido la legislación anterior al respecto.

Debido a lo anterior, resulta una obligación analizar la compatibilidad con dicha ley del modelo administrativo sancionador previsto en la ley 87-01, a los fines de cumplir con la voluntad del legislador con la vigencia de la indicada ley 107-13, que por demás, se fundamenta en el respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos previstos en la Constitución.

MARCO TEÓRICO

Referencias a investigaciones anteriores relativas al tema

La doctrina dominicana no ha desarrollado investigaciones anteriores relativas al tema específico, sin embargo, algunos autores han analizado el derecho penal laboral por el incumplimiento de obligaciones de Seguridad Social por parte de los empleadores, lo cual es de sumo interés para el desarrollo del tema.

GERALDINO, Alexis. (2013). *Derecho Penal Laboral y Penal del Trabajo*: Santo Domingo, R.D.: Editorial Centenario, S.R.L.

GARCÍA, Nicolás. (2013). *Los distintos procedimientos contenciosos en el Sistema Dominicano de Seguridad Social*: Santo Domingo, R.D.: Fundación Jurídica Internacional Curia Lex Doctoris.

Desarrollo teóricos relativos a la investigación

Sobre el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los principios que rigen dicha actividad, así como la resolución que le ha sido dada a los problemas prácticos más usuales en cuanto a su ejercicio.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. (2008) *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Navarra, España: Editorial Aranzadi, SA.

SANCHEZ MORÓN, Miguel. (2008) *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid, España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).

PARADA, Ramón. (1998) *Derecho Administrativo I. Parte General*. Décima Ed. Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. (2009) *Principios de Derecho Administrativo General II. Segunda Ed.* Madrid, España: Portal Derecho, S.A.

BOCANEGRA SIERRA, R., MESTRE DELGADO, J., GAMERO CASADO, E., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BACIGALUPO SAGGESE, M., DÍEZ SASTRE, S., GARCÍA LUENGO, J., HUERGO LORA, A. (2009). *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo III, La Actividad de las Administraciones Públicas, Vol. I, La Forma*. Madrid, España: Portal Derecho, S.A.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., REBOLLO PUIG, M., MESTRE DELGADO, J., CANO CAMPOS, T., GALÁN GALÁN, A., GÓMEZ PUENTE, M., PORTA PEGO,

B., VILATA REIXACH, M. (2009). *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo III: La Actividad de las Administraciones Públicas, Vol. II, El Contenido*. Madrid, España: Portal Derecho, S.A.

RODRÍGUEZ RAMOS, María José, GORELLI HERNÁNDEZ, Juan, VÍLCHEZ PORRAS, Maximiliano. (2000). *Sistema de Seguridad Social. (Segunda Ed)*. Madrid, España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.)

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. (2008). *Tratado de Derecho Administrativo: Acto Administrativo. (4ta Ed.)*: Bogotá, Colombia: Universidad de Colombia.

GORDILLO, Agustín. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo: Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado (8va Ed.)*: Buenos Aires, F.D.A. Fundación de Derecho Administrativo.

SARMIENTO, Daniel. (2008). *El Soft law Administrativo: "Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Madrid, España: Editorial Aranzadi, SA.

NIETO, Alejandro. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid.

Para el análisis del contenido sustantivo de la Constitución dominicana, así como los principios de derecho constitucional utilizados en el marco del presente estudio.

FERRAJOLI, Luigi. (2004). *Derechos y Garantías. la ley del más débil*: Madrid, España: Editorial Trotta, S.A.

GIL, Domingo, Eduardo Jorge Prats, et al. (2011). *Constitucion Comentada*. FINJUS. Santo Domingo.

VASQUEZ, Domingo, Juan Manuel Pellerano et al. (2002). *Curso de Garantías Constitucionales*. Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura.

RODRIGUEZ, Olivo, Fernando Campo, et al. (2003). *Constitucion y Garantías Procesales. Escuela Nacional de la Judicatura*. Santo Domingo.

OBJETIVOS

Objetivo General

EXAMINAR el marco administrativo sancionador previsto por el Sistema Dominicano de Seguridad Social por el incumplimiento del empleador de inscribir y cotizar por sus empleados, desde la perspectiva de la Constitución y la ley 107-13

Objetivos Específicos

IDENTIFICAR los elementos dentro del marco administrativo sancionador previsto por el Sistema Dominicano de Seguridad Social por el incumplimiento del empleador de inscribir y cotizar por sus empleados que se encuentran o no acordes con los principios de la Constitución y la ley 107-13.

FORMULAR propuestas concretas y viables a partir de los resultados de la investigación, que permitan desarrollar y fortalecer nuestro Estado constitucional de Derecho, y el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

METODOLOGÍA

Tipo de investigación

En esta investigación se utilizará el método de investigación cualitativo, pues se analizará la compatibilidad del modelo administrativo sancionador previsto en la ley 87-01 para sancionar al empleador que incumpla su deber de inscripción y cotización de los trabajadores en el Sistema Dominicano de Seguridad Social, desde la perspectiva de la Constitución y la ley 107-3, sirviendo de base para esta investigación cualitativa, la investigación documental.

Métodos

- Se utilizará el método documental, ya que, la investigación se basará en el estudio de libros, leyes, resoluciones, sentencias, entre otros instrumentos documentales.
- Se utilizará el enfoque analítico, pues se estudiará profundamente la manera en que se podrían afectar los derechos previstos en la constitución en ocasión del indicado modelo sancionador.
- Se utilizará el método sintético pues se estudiará el indicado modelo administrativo sancionador, de una manera general; con el propósito de observar la manera en que afecta los intereses de la sociedad dominicana.

INTRODUCCIÓN

El análisis del ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración, prevista en el Sistema Dominicano de Seguridad Social en virtud de la Constitución y la Ley 107-13, Orgánica de los Derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y Procedimiento Administrativo, en ocasión del incumplimiento del Empleador de la inscripción o cotización de sus trabajadores en el Sistema Dominicano de Seguridad Social no es más que un examen desde la perspectiva de los elementos constitucionales del debido proceso consagrados en el artículo 69 de la Constitución dominicana y los demás derechos y principios que ésta consagra, a fin de garantizar *"la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas"*, que es la finalidad esencial del Estado.

El análisis resulta imperativo, tomando en cuenta que los elementos del debido proceso se extienden a todo proceso administrativo en virtud del artículo 69.10 de nuestra Constitución Política, además de que el ejercicio de la potestad sancionadora debe respetar los derechos sustantivos previstos en la Constitución. Por otra parte, la promulgación de la ley indicada 107-13 marca un antes y un después en el desarrollo de la actividad administrativa dominicana, y al ser una ley posterior y especial en materia de procedimiento administrativo, modifica las leyes anteriores que le sean contraria y hace aplicar sus principios a la actuación administrativa en general.

En tal sentido, es menester realizar un análisis determinado si las disposiciones constitucionales se encuentran armonizadas en el derecho adjetivo y en la práctica, pues de lo contrario, el objeto de la Constitución en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos no se estaría consumando, como tampoco tendría sentido la finalidad esencial del Estado.

El objetivo del presente estudio es precisamente identificar los principios del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración reconocidos en nuestro sistema jurídico, describir detalladamente el modelo administrativo sancionador vigente en ocasión del tema objeto de estudio, y posteriormente verificar su concordancia.

Para la presente investigación se utilizó esencialmente el método cualitativo para analizar la indicada compatibilidad, auxiliándose además del método documental, analizando obviamente las normas legales que la potestad sancionadora de la Administración, partiendo de un enfoque analítico y sintético de las mismas, al vislumbrarlas de manera integral.

La presente investigación consta de tres capítulos, donde se dividen cada uno de los elementos esenciales de la investigación a fin de lograr una secuencia lógica de fácil comprensión.

En el primero de los capítulos se tratarán los principios del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración reconocidos por nuestra Constitución y la ley 107-13; el segundo capítulo describirá detalladamente el modelo administrativo sancionador vigente en ocasión del tema objeto del presente estudio; por último, y habiendo sentado las bases de la investigación, el tercer capítulo analiza la compatibilidad y concordancia entre los principios concebidos en el capítulo primero y el modelo descrito en el segundo, desarrollando los conflictos e incoherencias identificadas.

CAPÍTULO I:

EL MODELO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY 107-13

1.1 Generalidades

El primer punto a tener en cuenta cuando se trata de la potestad sancionadora de la Administración, es que ésta última tiene un carácter instrumental. Es decir, la Administración no tiene un fin en sí misma, sino que existe exclusivamente como medio de garantía de los derechos constitucionales y adjetivos de la sociedad a que le sirve, así como de los individuos que la conforman.

Por ello la Constitución dominicana, en su artículo 8 establece que la función esencial del Estado es "la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar social y los derechos de todos y todas". La Administración es única y exclusivamente un instrumento para garantizar lo anterior.

Como consecuencia de ello, la referida facultad sancionadora se encuentra sometida a una serie de principios rectores que la limitan *-tanto sustantiva, como procesalmente-* a los fines de garantizar la tutela de los derechos de los administrados, cuyo origen se remite a la Constitución.

Ahora bien, en virtud del propio carácter instrumental de la administración, su facultad sancionadora es tan importante como los derechos y el interés público que debe respetar, pues, el ejercicio de la referida potestad atiende única y exclusivamente a la consumación de los derechos de la sociedad, y, si la administración pública no contase con prerrogativas sancionadoras, sería inviable la culminación de su función esencial, toda vez que las normas sin sanciones ni consecuencias jurídicas negativas para su infractor, terminan perdiendo eficacia y convirtiéndose en una mera enunciación retórica inaplicable.

El jurista Miguel Sánchez Morón (2008) justifica acertadamente la potestad sancionadora como un medio para garantizar el cumplimiento y observancia de las normas administrativas así como los deberes y obligaciones que éstas imponen, que quedan excluidas del alcance del derecho penal; jurisdicción que exige mayor rigurosidad, es menos expedita y se limita a mucho menos situaciones de hecho; no sería alcanzable el Estado de Derecho con leyes cuyo incumplimiento no represente consecuencias desfavorables para el infractor, pues en tales condiciones, dichas normas acaban perdiendo su valor. Enseña también Sánchez Morón (2008) que no toda medida o acto de gravamen que adopta la Administración, lo hace ejerciendo su potestad sancionadora, pues, en ocasiones se toman "medidas para restaurar la legalidad infringidas o reponer las cosas al estado previo a la infracción", así como medidas que afectan la eficacia de títulos jurídicos cuya vigencia está sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones, entre otras como, actos de gravamen que deducen consecuencias económicas o de otro tipo, legalmente previstas y de ejecución forzosa, como son las multas coercitivas o las medidas cautelares. En consecuencia, cuando se habla de potestad sancionadora, se debe referir a actos que pretenden sancionar o reprimir conductas ilícitas, en vez de reparar o garantizar la ejecución de obligaciones preestablecidas.

Conforme lo anterior, la ley 107-13 de Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y Procedimiento Administrativo distingue claramente en su artículo 37, párrafo I, el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración de la exigencia de reposición de la situación alterada a su estado original y de la indemnización por daños y perjuicios causados por la infracción.

1.2 Principios de que rigen la Potestad Sancionadora de la Administración

A continuación se describen brevemente algunos de los principios que rigen la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, reconocidos en nuestra Constitución.

1.2.1 Principios sustantivos

Los principios sustantivos son aquellos que afectan la facultad sancionadora y la sanción administrativa *per se*, al margen del proceso que se adopte para imponerla y los derechos que corresponden a los presuntos infractores. En otras palabras, afectan el propio derecho de la administración a imponer sanciones, antes de inmiscuirse en el procedimiento que da lugar a la determinación de la infracción y sanción.

1.2.1.1 Legalidad

El principio de legalidad es una consecuencia de la reserva de ley prevista en el artículo 74.2 de la Constitución Política Dominicana según el cual solo por ley y en los casos que permite la Constitución, se puede regular el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, "respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad"; es por esta razón que el artículo 40 de la Constitución relativo a la libertad y seguridad personal, establece claramente que "nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa"; continúa en su ordinal 15 disponiendo que "a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe", corolario necesario del principio de legalidad.

Esta restricción a la libertad, que solo puede fundarse en la ley, aplica como una cláusula abierta para los particulares, pues al margen de la ley pueden actuar libremente toda vez que esta no prohíba su actuación. Sin embargo, en lo concerniente a la Administración Pública, debido a sus facultades excepcionales y su indicado carácter instrumental, el marco del ejercicio de su derecho a libertad se encuentra taxativamente establecido por la ley, es decir, los entes y órganos de la Administración sólo pueden actuar dentro de su competencia y atribuciones legales.

Se trata del principio de vinculación positiva de la administración pública, que se deduce del principio de legalidad y de reserva de Ley *-es también un mandato constitucional directo, pues el artículo 4 de la Constitución Política Dominicana sobre el gobierno y separación de poderes del Estado establece que las atribuciones de dichos poderes, "son únicamente las determinadas por esta Constitución y las Leyes"-*.

Evidentemente, y con mayor razón debido a su carácter represivo, el principio de legalidad condiciona completamente la potestad sancionadora de la Administración Pública. Por dicha razón, la ley 107-13, Orgánica de Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, promulgada el 6 de agosto de 2013 *-que cuenta con una vacatio lege de 18 meses a partir de su promulgación-* prevé expresamente en su artículo 35 que "la potestad sancionadora de la Administración Pública sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa".

Ahora bien, la reserva de ley en que se basa el principio de legalidad, no es de carácter absoluto, y así ha sido reconocido por párrafo I del artículo 36 de la indicada ley 107-13, que habilita el carácter complementario de los reglamentos en ocasión del ejercicio de la potestad sancionadora, cuando establece que "los reglamentos sólo podrán especificar o graduar las infracciones o sanciones legalmente establecidas con la finalidad de una más correcta y adecuada identificación de las conductas objeto de las infracciones o de una más precisa determinación de las sanciones a que haya lugar".

De modo que en nuestro derecho objetivo está claro que el ejercicio de la potestad sancionadora requiere una habilitación legal expresa y precisa, no siendo admisible la remisión reglamentaria para la determinación esencial del hecho ilícito ni de la sanción, sino únicamente a la concreción o complementación de las lagunas legislativas, o para la reducción de los márgenes de discrecionalidad en la interpretación y aplicación, por razones de seguridad jurídica o exigencias técnicas (Sánchez Morón, 2008).

El principio de reserva de ley absoluto que opera en materia penal se distingue de la adecuada cobertura legal aplicable a las sanciones administrativas, pues, en este último caso es admisible la intervención reglamentaria para la más adecuada identificación o tipificación de las conductas y sanciones (Parada, 1998). De modo que la intervención reglamentaria se limita a la adecuación de la tipicidad de la infracción y sanción, conforme las condiciones expresadas en el párrafo anterior.

Alejandro Nieto (2005) justifica dicha necesidad como un término medio entre los el respeto de los derechos constitucionales y la necesidad de una eficaz actuación administrativa aludiendo que:

El principio de legalidad es la primera manifestación que encontramos de una nota general y característica: el Derecho Administrativo Sancionador se mueve en dos niveles, uno superior en el que habitan las teorías y los principios constitucionales más exquisitos; y otro inferior donde se desarrolla la práctica cotidiana con sus infinitos matices concretos. A primer vista parecen dos mundos distintos, no sólo separados sino contrapuestos. Porque las teorías y los principios del piso superior - para no mancharse- rehúyen el contacto con los sórdidos acontecimientos que tienen lugar en el piso inferior; mientras que las prácticas administrativas sancionadoras operan de espaldas a los puros principios, entendiendo que su aplicación estricta paralizaría su funcionamiento. Así las cosas, son los jueces a quien corresponde la difícil tarea de armonizar las contradicciones forzando a la Administración a respetar

en lo posible las instrucciones constitucionales y, correlativamente, flexibilizando los principios para hacerlos eficaces a una realidad. Un ir y venir en la cuerda floja, que tantos accidentes produce.

La doctrina española (Sánchez Morón, 2008), así como su jurisprudencia, admite una excepción al alcance del principio de reserva de ley en el ejercicio de la potestad administrativa, permitiendo que la ley remita completamente al reglamento la especificación y graduación de las infracciones, cuando se trata de la regulación a relaciones de sujeción especial, como los colegios profesionales. En nuestro sistema de derecho, dicha doctrina parece ser completamente inviable en el derecho dominicano, en virtud del indicado párrafo I del artículo 36 de la ley 107-13, que consagra una solución distinta.

Esta necesidad de describir concretamente la conducta típica que constituye una infracción administrativa y su sanción, emerge como consecuencia lógica ineludible del principio de legalidad, que la doctrina llama como principio de tipicidad (Parada, 1998). Como se ha mencionado, la ley debe prever el contenido esencial de los hechos que constituyen infracciones y sus sanciones, debe describirlos con certeza suficiente, sólo pudiendo utilizar la vía reglamentaria para la especificación o graduación de infracciones y sanciones para una adecuada identificación de las conductas típicas o una más precisa determinación de las sanciones.

Esta habilitación reglamentaria pretende cumplir con el principio de tipicidad, siempre que la ley cubra el contenido esencial de la conducta ilícita, así como naturaleza y límites de la sanción, pero no la satisfaga completamente. Y es que la ley no puede prever específicamente cada conducta ilícita, sin embargo, no puede tener una fórmula genérica, abierta o vaga, que la determinación dependa finalmente del intérprete; en tal caso, como no se cumple con la tipicidad mediante interpretaciones ante textos vagos y abiertos, tampoco se admitiría su formulación por la vía reglamentaria (Sánchez Morón, 2008). De modo que, la referida colaboración entre ley y reglamento sólo es procedente cuando la ley establezca el marco de cobertura o referencia suficiente, siendo imposible tipificar infracciones y sancionar en virtud de reglamentos, cuando el contenido de la ley no esté suficientemente delimitado o predeterminado (González Ibáñez, 2008).

Cabe mencionar, que como ha sido reconocido por la jurisprudencia española, la legitimidad de la colaboración reglamentaria exige: *a.* que la remisión de colaboración se encuentre

expresamente en la ley, *b.* que dicha remisión se encuentre justificada en razón del bien jurídico protegido, es decir, que cumpla con una justificación finalista razonable *-como lo sería en razón de sectores especializados, con un dinamismo y complejidad significativa-*, y *c.* que la ley contenga el núcleo esencial de la conducta antijurídica, así como la naturaleza y límites de la sanción (Daniel Sarmiento, 2008). Asimismo, dicho autor, refiriéndose a los límites del *soft law* en ocasión de sus conflictos con el principio de legalidad, señala que se encuentra vetado que el *soft law -como es el caso de los reglamentos-* "constituya un gravamen para los particulares, o sirva como instrumento para agravar la situación jurídica de éstos", más aún en materia administrativa sancionadora, donde se está en el ejercicio de la facultad más lesiva para los intereses de los particulares.

Acertadamente, Parada (1998) señala que, como consecuencia del principio de legalidad y tipicidad, se extrae la prohibición de la analogía en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración. El fundamento es el mismo que en el derecho penal, donde a necesidad de una disposición legal expresa que prevea la conducta fáctica típica, así como la sanción imponible, no se podría aplicar dicha sanción a una situación fáctica similar de manera analógica en perjuicio del procesado, pues ello constituiría una burla del principio de legalidad. En cambio, la analogía favorable al procesado sí es admisible, como sería la extensión a toda la administración, del principio de no confiscación aplicable a las multas tributarias.

Asimismo, dicho último autor, haciendo referencia a una sentencia del Tribunal Constitucional español, enseña que en la medida en que la Constitución regula la formación de leyes orgánicas que tutelen y limiten derechos fundamentales, dicha exigencia se extiende al principio de legalidad y reserva de ley en materia administrativa sancionadora, pues, sólo una ley orgánica puede limitar derechos fundamentales en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

En consecuencia, el principio de legalidad, con su matriz de reserva de ley y su vertiente de tipicidad, afecta la potestad sancionadora de la Administración Pública, en la medida que constituye una garantía de los derechos fundamentales de las personas en sus relaciones con la administración, así como un mandato constitucional expreso.

1.2.1.2 Irretroactividad

La Constitución Política dominicana prevé en su artículo 110 el principio de irretroactividad de la ley. Dispone claramente que ésta "no tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior".

Con ello se garantiza certeza y seguridad jurídica con respecto a las normas y fomenta un Estado de Derecho previsible, donde cada actor conoce las reglas de juego, que no deberán afectarse de variaciones intempestivas, salvo cuando se determine la anulación o interpretación de una norma constitucional.

La ley 107-13 reconoce la garantía de irretroactividad de las normas al establecer en el párrafo II de su artículo 36 que las disposiciones legales sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor, y serán de aplicación a los hechos que constituyan una infracción en el momento de su vigencia.

Este principio no alcanza exclusivamente la tipicidad de las infracciones y sanciones, sino que alcanza además el régimen de prescripción, de las condiciones de responsabilidad (Sánchez Morón, 2008).

1.2.1.3 Responsabilidad

El paralelismo entre los principios de derecho penal y del derecho administrativo sancionador es inevitable, pues el segundo es una respuesta a los mismos problemas que pretende enfrentar el derecho penal, pero que resulta insuficiente en castigar conductas que aunque ilícitas, no son lo suficientemente graves ni lesionan de tal manera el interés público como para conllevar una sanción penal, o en otros casos, la sanción penal es ineficiente, debido al grado de especialización necesario para examinar las conductas o la saturación de los tribunales represivos, entre otras muchas razones.

Por ello, como se ha desarrollado precedentemente, tanto la doctrina (Santamaría Pastor, 2009) como el derecho constitucional moderno, reconoce la aplicación de la mayor parte de las garantías del proceso penal al proceso administrativo sancionado, y al efecto, reconoce la

vigencia del principio de responsabilidad, pero con diferentes matices, debido a las diferencias entre el derecho penal y el administrativo sancionador, así como las dificultades prácticas que dichas diferencias representan.

Nuestra Constitución establece en su artículo 40, ordinal 14, que "nadie es penalmente responsable por el hecho de otro"; artículo que se jacta en sus distintos ordinales de extender al procedimiento administrativo sancionador, los principios relativos al derecho penal. En el mismo orden de ideas se pronuncia el artículo 69 de la Carta Magna, relativo a la tutela judicial efectiva y debido proceso, cuando en su ordinal 10, extiende su aplicación a toda clase de actuación administrativa.

En cumplimiento del mencionado mandato constitucional, la ley 107-13 consagra en su artículo 37 el principio de responsabilidad, en virtud del cual "sólo podrán ser sancionada por hechos constitutivos de infracciones legalmente establecidas las personas físicas o jurídicas que resulten responsables tras el pertinente procedimiento diseñado en el Reglamento General de la potestad sancionadora de la Administración Pública", que al momento de la presentación del presente trabajo de investigación no ha sido dictado.

Ahora bien, el reconocimiento de este principio no necesariamente implica la prevalencia del criterio de responsabilidad subjetiva frente a la responsabilidad objetiva en materia administrativa sancionadora, pues, con dicho texto, no necesariamente se debe configurar la intencionalidad o culpabilidad del responsable de una infracción administrativa para que ésta sea reconocida y se aplique la subsecuente sanción.

Ausente el pendiente Reglamento General de la potestad sancionadora de la Administración Pública que diseñe el procedimiento necesario para determinar la responsabilidad de los presuntos infractores, el propio artículo 37 de dicha ley, en su párrafo III parecería consagrar la responsabilidad por omisión, que reconocería la responsabilidad objetiva del infractor en ocasión del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración. Sin embargo, la redacción de dicho texto legal apunta lo contrario, pues, condiciona la responsabilidad del presunto infractor al "incumplimiento de obligaciones legales consistentes en el deber de prevenir la comisión de infracciones administrativas". De modo que para incurrir en dicho tipo de responsabilidad, se debe tener la obligación legal de prevenir, de modo que no

justificaría por sí solo la adopción de un criterio de responsabilidad objetiva en ocasión del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

La importancia práctica de lo anterior no es desdeñable, debido a la dificultad probatoria de la culpabilidad en muchos casos. Por ello, parte de la doctrina española (Sánchez Morón, 2008), haciendo eco de la jurisprudencia de dicho país, enseña que en materia administrativa sancionadora la exigencia de culpabilidad en el ilícito es más flexible que en materia penal, pues en la mayoría de los casos los sujetos que pueden ser objeto de sanción tienen un deber de diligencia que les impide excusar su culpa por ignorancia de las leyes aplicables y las obligaciones que éstas imponen, bastando dicho incumplimiento *-que podría equivaler a la omisión del deber de prevención-*, sobre la base del deber de "acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ella" a que se refiere el artículo 75 de la Constitución.

En cambio, Ramón Parada (1998) entiende que la paridad entre el derecho penal y administrativo sancionador y la interpretación restrictiva que rige todo derecho punitivo, obliga a entender que las normas penales deben ser aplicadas en beneficio del presunto infractor, de modo que a falta de previsión expresa, sólo puede ser responsable el autor que reúna la configuración de un hecho típico y antijurídico, sea imputable en virtud de las leyes penales, administrativas o la que le sea más favorable, y sea finalmente culpable de manera subjetiva, es decir, intencional. No obstante lo anterior, que constituye una garantía para las personas físicas, la ausencia del elemento de culpabilidad subjetiva constituye la admisión de la responsabilidad de las personas jurídicas; precepto que se remonta hasta el Derecho romano.

La ley 107-13 prevé la autoría múltiple en el párrafo II del indicado artículo 37, en cuyo caso, las personas responsables de la infracción administrativas responderán solidariamente de las sanciones que se impongan. Ante este precepto legal, recobra más importancia la discusión sobre el criterio de responsabilidad subjetiva y objetiva para la determinación de responsabilidad de las personas físicas y jurídicas respectivamente. Suponiendo lo anterior, la persona jurídica sería responsable objetivamente y la física, sólo en la medida en que se pruebe su culpabilidad.

Aunque razonamientos basados *-entre otras razones-* en la practicidad y en la efectividad de las sanciones y función administrativa pueden justificar la adopción del criterio de responsabilidad objetiva a las personas jurídicas, el artículo 74 de la Constitución dominicana consagra en su ordinal 4 el principio de favorabilidad, según el cual, "los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos"; de modo que se podría asumir el criterio global de responsabilidad subjetiva, aunque una ponderación de valores también podría interpretar lo contrario.

Por otra parte, muy acertadamente, Sánchez Morón (2008) establece que existen circunstancias que eximen la responsabilidad administrativa, como el caso fortuito o fuerza mayor, como la confianza legítima derivada de una actuación de la administración que permita generar en el sujeto la convicción de estar obrando lícitamente (Sarmiento, 2008), y entre otras, la interpretación razonable, aunque errónea, de la normativa infringida; otras causas pueden erigirse dependiendo de las particularidades de cada caso, siempre tomando en cuenta el principio de buena fe.

El principio de responsabilidad hace necesaria la vigencia del principio de proporcionalidad del que se hablará enseguida, en la medida en que exige la determinación del grado de participación de la persona en el hecho sancionable, y en consecuencia, la graduación de la sanción (González-Varas, 2008).

1.2.1.4 Proporcionalidad

Como la mayoría de los principios que rigen el poder sancionador de la administración, el principio de proporcionalidad procede del derecho penal, en la medida en que el derecho administrativo sancionador sustituye la penalización de las conductas no tan lesivas para el interés público, pero mantiene las garantías de respeto a los derechos sustantivos y adjetivos que corresponden a cada procesado.

En tal sentido, el artículo 40 de la Constitución, relativo a la libertad y seguridad personal, prevé en su ordinal 9 el principio de proporcionalidad de la pena o sanción, que a su vez se reconoce en el Código Procesal Penal. Si se admite la aplicación de dicha previsión a la

limitación al derecho de libertad por parte de la jurisdicción penal, con aún más razón se debe aplicar a las actuaciones administrativas. No en vano dicho artículo 40 reconoce la aplicación extensiva del principio de legalidad a la potestad sancionadora de la administración e impide la imposición de sanciones administrativas que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de la libertad, pues, pretende ofrecer las mismas garantías del proceso judicial al proceso administrativo, de conformidad con su artículo 69.

Con más detalle lo trata la ley 107-13, que lo contempla expresamente en su artículo 38, párrafo II, que consagra el deber de guardar la debida adecuación entre el hecho constitutivo de la infracción y la sanción efectivamente aplicada que, en todo caso, deberá determinarse, en cuanto a su graduación ciertos criterios, como la intencionalidad, reiteración, reincidencia y naturaleza de los daños causados.

El principio de proporcionalidad es corolario directo de la función instrumental del Estado, pues sin una relación gradual y correlacionada entre la infracción y la sanción, no se estaría cumpliendo con la función esencial del Estado prevista en el artículo 8 de la Constitución, al constituir medidas irracionales, alejadas de la "protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva (...)".

El principio de proporcionalidad, genera a su vez distintos efectos jurídicos cuya vigencia ha sido reconocida tanto por la doctrina como por la indicada ley 107-13. En efecto, en ocasión del principio de proporcionalidad, conforme lo dispone el artículo 38 de la indicada norma legal, "las sanciones pecuniarias aplicables a la comisión de infracciones tipificadas no podrán ser más beneficiosas para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas". Resulta lógico y racional que si el objeto de la sanción económica es reprimir una conducta ilícita y disuadir su comisión, entonces, ésta debe ser más gravosa que el incumplimiento de la norma. Lo contrario sería un incentivo económico o un obstáculo fantasma para la comisión de actuaciones sancionables. De manera opuesta, la sanción pecuniaria aplicadas mediante el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, no pueden implicar en ningún caso, directa o indirectamente, la privación de la libertad (Parada, 1998).

1.2.1.5 Prescripción y Extinción

Como efecto de la necesaria Seguridad Jurídica en que se fundamenta un Estado de Derecho y la función esencial de la Administración, resulta necesario, salvo casos excepcionales donde se justifique por la gravedad del hecho o por el interés público, evitar un estado de incertidumbre permanente en que las personas no puedan desarrollarse ni consumir sus derechos fundamentales plenamente, frente a la posible amenaza de un sometimiento de cualquier tipo, por un hecho cierto en el tiempo. Tal es el fundamento del régimen de prescripciones.

Como vía paralela al derecho penal para sancionar y prevenir hechos antijurídicos, el derecho administrativo sancionador también cuenta con la necesidad de establecer un régimen certero de prescripciones, a fin de cumplir con el fin esencial e instrumental de la Administración.

Así las cosas, el artículo 39 de la ley 107-13 regula el régimen de prescripción de las infracciones administrativas, estableciendo que a falta de disposición expresa de la ley que las contemple, las sanciones a las infracciones muy graves prescriben a los cinco años de su ejecución, las graves a los tres años, y las leves al año. La prescripción de las sanciones las remite a la ley que las establezcan, sin disponer una solución para caso de que no se prevea, sin embargo, el principio de favorabilidad previsto en el artículo 74 de la Constitución y la admisión de la analogía favorable al presunto infractor, admitiría que se aplique la prescripción general de las infracciones, en la medida en que la sanción es una consecuencia directa de ésta y ambas tutelan los mismos derechos.

También especifica dicha ley 107-13, el momento a partir del cual inicia a correr la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, que consiste en el día en que la infracción se hubiere cometido y el día siguiente a aquel en que la resolución sancionadora adquiera firmeza, respectivamente.

Santiago González (2008), haciendo referencia a la jurisprudencia española, plantea un asunto de sumo interés práctico, pues, dicha jurisprudencia ha admitido la posibilidad de perseguir una indemnización por daños y perjuicios, a pesar de la prescripción de la sanción administrativa, sobre la base de que se trata de acciones que se rigen por principios jurídico-materiales distintos.

Tanto para la infracción como para la sanción, el plazo de prescripción admite interrupción. La prescripción de las infracciones se interrumpe con la notificación al interesado del inicio del procedimiento sancionador, sin embargo, se reanuda si el proceso se paraliza por más de un mes, por causa inimputable al presunto infractor. En el caso de las sanciones, se interrumpe con la notificación al interesado del inicio del procedimiento de ejecución, reanudándose asimismo si dicho procedimiento se paraliza por más de un mes por causa inimputable al infractor.

Al estar prohibida en materia administrativa sancionadora la analogía desfavorable al presunto infractor, no parece admisible el reconocimiento de otras causas de interrupción de la prescripción, como las previstas en el Derecho Civil. Ahora bien, cualquier ley especial administrativa puede variar el régimen anterior.

Por el contrario, algunas de las causas de extinción de responsabilidad previstas en el artículo 44 del Código Procesal penal, como la muerte del infractor o la amnistía podrían ser admitidas en el proceso administrativo sancionador. En caso de disolución de personas jurídicas, lo lógico y justo es que el capital social se encuentre afectado de la sanción administrativa y dicho crédito goce de cierto privilegio (Parada,1998).

La conciliación, la reducción de la sanción por el pago voluntario, así como el indulto, presentes en materia penal, sin regulación legal precisa, no parecen ser compatibles con los demás principios de derecho administrativo sancionador, más aún desde la óptica del derecho a la igualdad, pues admitir su vigencia sin regulación expresa que condicione su aplicación y sancione su uso inapropiado, daría lugar a tratos preferentes, favorecería la corrupción y, en consecuencia, restaría eficacia al sistema administrativo sancionador mismo.

1.2.1.6 Non Bis In Idem

La Constitución dominicana, consagra como una garantía tutelar de los derechos fundamentales, el derecho al *non bis in idem*, al consagrar en su artículo 69, numeral 7, que "ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa", evitando así que una persona, por una misma causa, sea sometida o pretenda ser sancionada de manera indefinida, negándole con ello el Estado -en sentido lato- su *perfeccionamiento igualitario, equitativo y*

progresivo, en un marco de libertad individual y justicia social, contrario a su función esencial. Por disposición del ordinal 10 del mismo artículo, dicha previsión se extiende a toda actuación administrativa.

El indicado principio, presupone la conjunción necesaria de: 1. El agotamiento, por cualquier causa jurídicamente admisible, de un proceso determinado contra una persona determinada; y, 2. Que exista identidad de sujeto, hecho u objeto, y causa o fundamento entre las dos acciones.

Siguiendo el dogma constitucional, la ley 107-13 prevé en su artículo 40 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". Sin embargo, la ley 107-13 parece limitar el principio *non bis in idem*, al caso en que se haya dictado una sanción previa, no así si se ha iniciado un proceso y ha culminado sin sanción. Tal redacción se aleja de la concepción del principio prevista en la Constitución y en virtud del artículo 74, literal 4 de la misma, deberá ser interpretado en el sentido más favorable al presunto infractor.

Por otra parte, la redacción del artículo 40 de la ley 107-13, admite la posibilidad de que el ordenamiento jurídico *-independientemente de la causa de ello-* contemple sanciones penales y administrativas con identidad de sujeto, hecho y fundamento, en cuyo caso, no procede sanción si se ha impuesto ya una. Ahora bien, si no se ha impuesto sanción alguna, existiría una concurrencia de posibles sanciones por un mismo hecho, con identidad de sujeto y fundamento, que en virtud del texto constitucional, sólo prevalecería una. De modo que habría que analizar cuál sería la sanción procedente, o en otras palabras, si el procedimiento penal prevalece sobre el administrativo sancionador o viceversa.

Como justificación de la causa de la anterior antinomia, Ramón Parada (2008), señala el retraso histórico de la elaboración técnica y dogmática del derecho administrativo sancionador. Por otra parte, el jurista Luigi Ferrajoli (2008) describe la crisis del principio de legalidad como causa de una serie de problemas que no sólo hace ineficientes los derechos, sino que propicia un ambiente de corrupción y arbitrio. Textualmente reflexiona que:

Tal crisis se manifiesta la inflación legislativa provocada por la presión de intereses sectoriales y corporativos, la pérdida de la generalidad y abstracción de las leyes, la creciente producción de leyes-acto, el proceso de descodificación y el desarrollo de

una legislación fragmentaria (...). Precisamente, el deterioro de la forma de la ley, la falta de certeza generalizada a causa de la incoherencia y la inflación normativa y, sobre todo, la falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales equiparable, por su capacidad de regulación y de control, al sistema de garantías tradicionalmente predispuestas para la propiedad y la libertad, representan, en efecto, no sólo un factor de ineficacia de los derechos, sino el terreno más fecundo para la corrupción y el arbitrio.

Evidentemente, se trata de un problema jurídico que exige una solución, pues, se trata del ejercicio del *ius puniendi* del Estado *-de la injerencia más grave en los derechos fundamentales del individuo-* con consecuencias paralelas sobre infracciones con el mismo hecho, sujeto y bien jurídico tutelado, que no únicamente contradicen el sistema de derechos y garantías que establece la Constitución y que constituye el fin esencial de ésta, sino que crea un ambiente propenso a arbitrariedades y abuso de poder.

Con relación a la solución jurisprudencial española, Santiago González-Varas (2008), explica que en caso de concurrencia de una sanción administrativa con una penal en ocasión del mismo hecho, sujeto y teniendo el mismo fundamento, el principio de subsidiaridad de las sanciones sobre las penas justifica la primacía de lo penal, debiendo suspenderse el procedimiento administrativo hasta tanto se conozca el proceso penal, en virtud del principio de *prioridad procesal* (Santamaría Pastor, 2009) del proceso penal reconocido por la jurisprudencia española. En caso de que el proceso penal culmine y no considere responsable al imputado, el proceso administrativo puede continuar, pero subordinándose a los hechos probados en la jurisdicción penal, consecuencia a la que Santamaría Pastor (2009) llama, *prioridad material*. En tal caso, podría entonces proceder la sanción administrativa y el resarcimiento necesario (Parada, 2008).

Contrariamente, si la autoridad administrativa ejerció su potestad sancionadora antes del inicio de un proceso penal, no se ve compatible con el principio *non bis in idem*, la persecución penal con identidad de sujeto, hecho y fundamento, en virtud del artículo 69, ordinal 5 de la Constitución según el cual "ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa" y el artículo 40 de la ley 107-13, independientemente de si hubo sanción o no, pues la constitución se refiere al proceso. Ahora bien, si no obstante la culminación de un proceso administrativo, con o sin sanción, se considerase que procede el procedimiento penal *-solución de cuestionable validez constitucional-*, entonces, los hechos determinados en el proceso administrativo no se deben imponer a la jurisdicción penal.

Por ello en el derecho español prevalece la necesidad de suspensión del proceso administrativo frente al inicio del proceso penal en ocasión de infracciones con identidad de sujeto, hecho y fundamento, consiguiendo así eludir conflictos prácticos, en el sentido de que, si ha habido sanción administrativa previo la instrucción del proceso penal, no procedería la sanción penal, o, si se considera preeminente la sanción penal, entonces la sanción administrativa debe anularse, o descontarse de la eventual sanción penal (Ramón Parada, 2008).

Sin embargo, la doctrina de preeminencia de lo penal sobre lo administrativo sancionador, en caso de identidad de sujeto, hecho y fundamento, basada en la *subsidiaridad de las sanciones y prioridad del proceso penal* contradice el fundamento dogmático del derecho administrativo sancionador, así como la justificación de su origen, en la medida en que en parte éste se basa y surge por la necesidad de *despenalizar* las conductas que aunque antijurídicas, no son tan graves o no lesionan un bien jurídico que merezca la sumisión a la jurisdicción penal. Tampoco coincide con el fundamento del derecho administrativo sancionador desde la perspectiva de garantía de la efectividad de la sanción, proporcionando un medio coercitivo más especializado y expedito que la jurisdicción penal. Parece extraño que un derecho que surge como respuesta práctica y eficiente a problemas notables, retroceda o desconozca su sentido dogmático de tal manera.

El derecho dominicano parece inclinarse más a la preeminencia de la sanción administrativa en caso de identidad de hecho, sujeto y fundamento, con la sanción penal, pues, la Constitución prevé en su artículo 69 la prohibición no de sanciones con identidad de causa, sino de procesos, además, ordena en su artículo 74.4 la interpretación más favorable al titular de los derechos fundamentales, cuando haya que interpretar normas relativas a éstos, como es el sometimiento a la jurisdicción penal *-que podría implicar la restricción de la libertad-* cuando la misma infracción ha sido sancionada por el legislador en sede administrativa.

Conforme la tesis anterior, parte de la doctrina ha asumido la *subsidiaridad de lo penal*, según la cual, "debe descartarse la utilización de la sanción penal en aquellos supuestos en que puede conseguirse el mismo efecto preventivo, por medio de otros mecanismos menos lesivos para con los derechos fundamentales de la persona, como, por ejemplo, las infracciones administrativas o civiles" (Hortal Ibrarra, 2005, citado por Gómez Geraldino, 2013).

La interdicción de una duplicidad de sanción ante infracciones con identidad de hecho, sujeto y fundamento, es una consecuencia necesaria del principio de legalidad, que impide una tipificación simultánea de iguales conductas con diferentes efectos sancionadores (Parada, 1998, citando a García de Enterría, 1971). No parece correcto ni guarda coherencia dogmática que el legislador conciba el derecho administrativo sancionador como una vía coercitiva reservada a hechos antijurídicos de menor relevancia social que aquellos sancionados por el derecho penal, para luego, alegremente, tipificar la misma conducta, con identidad de sujeto, hecho y fundamento, como una infracción susceptible de ambas sanciones, y peor aún, darle primacía a lo penal sobre lo administrativo sancionador, cuando la función instrumental de la Administración es garantizar los Derechos Fundamentales de los administrados, y actuar en consecuencia *-en caso de ser necesario-*, de la manera que resulte menos lesiva a éstos.

No sin razón, Luigi Ferrajoli (2004) afirma que quizá la conquista más importante del derecho contemporáneo es la regulación jurídica del derecho positivo mismo, no sólo en cuanto a las formas de producción, sino también por lo que se refiere a los contenidos producidos, de modo que no es legítima ni válida una ley sólo por ser ley, sino que se debe subsumir en valores ético-políticos como la igualdad, dignidad de la persona y el respeto a derechos fundamentales. Se trata del fundamento teórico del constitucionalismo moderno: el control sustantivo de la vigencia del ordenamiento jurídico, subordinado al texto y principios plasmados en la Constitución, cuyo fin esencial es garantizar el goce y disfrute efectivo de los derechos de la sociedad que rige.

Así las cosas, la preeminencia exclusiva del procedimiento administrativo sancionador sobre el procedimiento penal en caso de infracción con identidad de sujeto, hecho y fundamento, apunta ser la doctrina adecuada para el ordenamiento constitucional dominicano, en vista de que: **i)** Debido al carácter instrumental del Estado, el principio de legalidad y el principio de favorabilidad que vincula a los poderes públicos, no se justifica constitucionalmente que el legislador sancione por vías paralelas la misma conducta, determinando por un lado que apuesta por la sanción administrativa por no ser necesario el proceso penal para la tutela efectiva del bien jurídico protegido, y por otra parte, precisamente lo contrario; **ii)** La concurrencia de sanciones penales y administrativas se debe a una crisis del principio de legalidad, que no sólo hace inefectivo el goce y disfrute de los derechos, sino que crea un ambiente idóneo para el abuso y la arbitrariedad; **iii)** Nuestro derecho constitucional concibe

el procedimiento administrativo con las mismas garantías de debido proceso que el proceso penal, siendo éste último mucho más lesivo a los derechos fundamentales del individuo; **iv)** La protección del *non bis in idem* prevista en nuestra Constitución, consagra un principio que protege al individuo frente al inicio de procesos culminados o juzgados, no a la imposición de sanciones.

De otra parte, como consecuencia lógica del artículo 40 de la ley 107-13, nada impide la imposición de sanciones administrativas y penales sobre el mismo hecho y sujeto, cuando el fundamento de la sanción es distinto, es decir, cuando el interés jurídico protegido por la norma penal y la administrativa es distinto.

En el mismo sentido, González-Varas (2008) explica que otro es el caso cuando el principio *non bis in idem* se proyecta administrativamente producto de concurrencia de leyes administrativas sobre un mismo hecho, sujeto y fundamento, que conlleva una "doble sanción". En tal caso, también sólo debe prevalecer una de ellas, considerando que se debe optar por la más precisa y menos genérica, de conformidad con el principio de especialidad, aunque la solución legislativa española ha sido generalmente aplicar la sanción más grave. También, en caso de concurrencia de normas administrativas, también se puede solucionar el conflicto de una "doble sanción" con el principio *non bis in idem*, analizando la competencia o especialidad del ente o órgano que regula la actividad que generó la infracción, pues en la medida en que la ley concede competencia o especialidad para la regulación administrativa, habilita también la potestad sancionadora sobre dicha actividad.

En ocasiones una infracción administrativa es un medio para cometer otra (concurso medial), es decir, que sin la comisión de la primera, es imposible la comisión de la segunda. En tal caso, la sanción a ambas infracciones es admisible en la medida en que la comisión de la primera, no implique necesaria e inexorablemente la comisión de la segunda, es decir, que se trate realmente de infracciones independientes y autónomas entre sí (Sánchez Morón, 2008).

Otro problema surge cuando el sujeto comete infracciones sucesivas y acumuladas, o cuando se trata de una infracción continuada, pues ésta última atiende a una práctica homogénea consistente en una sucesión de hechos próximos en el tiempo, que debe considerarse como una sola infracción, mientras que las sucesivas y acumuladas son realmente independientes entre sí (Sánchez Morón, 2008).

1.2.2 Derechos adjetivos. Debido Proceso.

Los derechos adjetivos son aquellos que afectan el proceso que se adopte para determinar e imponer la sanción administrativa y los derechos que corresponden a los presuntos infractores. Se trata de los elementos del Debido Proceso que operan como una garantía de los Derechos Fundamentales de los presuntos infractores, adecuados en materia administrativa sancionadora a asegurar la eficacia de dicha potestad, en virtud del interés público y el cumplimiento de la función esencial de la Administración.

1.2.2.1 Derecho a una tutela efectiva.

Los ordinales 1 y 10 del artículo 69 de la Constitución consagran un modelo administrativo donde necesariamente debe existir un proceso, que debe orientarse a tutelar efectivamente los derechos e intereses de ambas partes. En ningún caso se podrá imponer una sanción administrativa sin el agotamiento previo de un procedimiento que proteja las garantías y derechos de las partes, de conformidad con norma que lo concibe, eliminando así las sanciones impuestas sin procedimiento *-sanciones de plano-* (Santamaría Pastor, 2009).

Al tratarse, por una parte, del ejercicio de una potestad sancionadora en aras de la tutela del interés público, y de un proceso que por sólo iniciarse y tramitarse implica un costo económico para la administración *-y para los contribuyentes-*, así como, por otra parte, del ejercicio de una potestad que potencialmente tendría consecuencias jurídicas negativas contra el presunto infractor, resulta imperativo que el proceso (i) logre su objetivo, siendo por tanto eficaz; (ii) logre el objetivo de la manera más sencilla, rápida y menos costosa posible *-gratuita para el presunto infractor, con la improcedencia de condena en costas (Gordillo, 2006)-*, siendo por tanto eficiente; Todo ello siempre tomando en cuenta el interés superior de cumplir con la función administrativa y respetar los Derechos Fundamentales de los presuntos infractores.

El principio de eficacia y eficiencia en la tutela de intereses administrativos, implica el desarrollo de otros principios, como la celeridad o plazo razonable, la sencillez, la impulsión

de oficio y la *búsqueda de la verdad material* sobre la formal (Gordillo, 2006). A través de la aplicación del principio de eficacia, no sólo se puede remover obstáculos meramente formales, sino también cualquiera que se traduzca en un desconocimiento de los derechos constitucionales del administrado o presunto infractor (Santofimio Gamboa, 2008).

La tutela efectiva habilita asimismo, tal y como reconoce el ordinal 5 del artículo 42 de la ley 107-13, la posibilidad de que la Administración adopte cuando proceda, las medidas provisionales necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final. Ahora bien, la adopción de dichas medidas deben ceñirse a las formalidades adjetivas y sustantivas que establezcan las normas que las regulen, siendo improcedente una medida sin un término cierto o que entrañe, directa o indirectamente, efectos definitivos (Sánchez Morón, 2008).

Esta necesidad de salvaguardar la eficacia y eficiencia necesaria para garantizar una tutela efectiva, es como hemos visto anteriormente, uno de los fundamentos del derecho administrativo sancionador, en el sentido de que éste ofrece mayores grados de especialidad para evaluar, determinar y sancionar hechos antijurídicos de una particular especialidad, que no afectan a la sociedad de manera tal que ésta los sancione penalmente.

1.2.2.2 Derecho a una *Jurisdicción Natural*. Competencia, Objetividad y Constitución previa.

El artículo 69 de nuestra Carta Magna, en sus ordinales 2 y 10, hacen aplicar al proceso administrativo sancionador la noción de *jurisdicción natural*, que se compone a su vez por varios elementos que en su conjunto garantizan la idoneidad para la tramitación del proceso: **i)** competencia; **ii)** objetividad; y **iii)** Constitución previa.

Como una arista del principio de legalidad y su vinculación positiva frente a la Administración, del cual se habló precedentemente, resulta necesario que el ente, órgano o funcionario encargado de tramitar el proceso administrativo sancionador, tenga competencia expresa para ello, consagrada en la ley.

El proceso administrativo sancionador debe ser objetivo, asumiendo y reconociendo pruebas a cargo y descargo, y evaluando seriamente los alegatos del presunto infractor, como un tercero

extraño cuyo único interés es la búsqueda de la verdad material y la determinación de la infracción o no y su consecuente sanción.

El criterio de objetividad conlleva en cierto grado la independencia e imparcialidad del órgano o ente instructor y sancionador. Decimos en cierto grado porque en muchas ocasiones, la misma naturaleza de los órganos y entes administrativos implican un grado de dependencia y parcialidad debido a su estructura jerárquica, lo que hace que el criterio de independencia e imparcialidad en materia administrativa varíe de su concepción penal (Sentencia del Tribunal Constitucional español del 26 de abril de 1990, citada por Parada, 1998), sin embargo, se debe respetar siempre la independencia entre los miembros del órgano o ente instructor y sancionador *-en caso de ser colegiado-*, así como la independencia e imparcialidad de éstos frente al o los presuntos infractores, grupos de presión o medios de comunicación (Vásquez, 2002). La objetividad, en su vertiente de imparcialidad del ente u órgano administrador es resulta imperativa, si se pretende cumplir con el respeto al derecho fundamental a la igualdad, previsto en el artículo 39 de nuestra Constitución.

La presencia del criterio de objetividad admite causas de abstención y recusación del o los titulares de los órganos o entes instructores y sancionadores, en virtud del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

Por último, el criterio de jurisdicción natural exige que el órgano o funcionario que ejerza la potestad sancionadora, se encuentre previamente constituido o haya sido designado de conformidad con un procedimiento legal preexistente y predeterminado. Con dicha garantía se evita la formación de jurisdicciones *ad-hoc*, o la asignación casuística del órgano o funcionario encargado de tramitar el proceso administrativo sancionador, evitando así comprometer gravemente la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

1.2.2.3 Separación de la fase instructora y sancionadora

Al admitirse la necesidad y existencia de la jurisdicción administrativa sancionadora, y sin embargo, no ser aplicable a ésta cabalmente los criterios de imparcialidad e independencia exigidos por el debido proceso, entre otras razones, a su estructura jerárquica, la solución dada para conciliar los valores constitucionales que fundan una y otra arista, ha sido garantizar

mayor independencia e imparcialidad mediante la separación de la fase instructora y sancionadora en distintos órganos o funcionarios, independientes entre sí, aunque formen parte de un mismo ente público (Sentencia del Tribunal Constitucional español del 26 de abril de 1990, citada por Parada, 1998).

Siguiendo dicho orden de ideas, el artículo 42 de la ley 107-13 prevé expresamente como un principio del procedimiento administrativo sancionador la "separación entre la función instructora y la sancionadora, que se encomendará a funcionarios distintos y, si es posible, de otros entes públicos."

No sin fundamento, Santamaría Pastor (2009) critica vehementemente la solución de separación entre función instructora y sancionadora como garantía de la independencia e imparcialidad, pues, en la práctica los funcionarios encargados de la instrucción de los expedientes se encuentran de una manera u otra subordinados a la autoridad decisoria, y que en no pocos casos, la fase sancionadora se limita a la formalidad de la firma del acto sancionador, dejando ambas fases a cargo de un mismo órgano o funcionario, y, como afirma Linares (citado por Gordillo, 2006) los jueces administrativos "parecerían olvidar que tal tipo de jurisdicción se implanta, no para proteger al Estado contra el individuo, sino al individuo contra el Estado". Tales críticas habrá que tomarlas en cuenta a la hora del diseño legislativo de un modelo administrativo sancionador, o a la hora de examinar y determinar la legitimidad de uno ya existente.

Las mencionadas deficiencias imposibilitan la inexistencia del ejercicio de los recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa, a los fines de garantizar con aplomo la imparcialidad e independencia que debe tener una jurisdicción natural; ello sin perjuicio de los efectos ejecutorios de la decisión administrativa, que sólo se suspenderán mediante una medida cautelar debidamente motivada.

1.2.2.4 Celeridad y Plazo Razonable

La Administración tiene el deber de avanzar el procedimiento administrativo sancionador lo más rápido que le sea posible (Bocanegra Sierra, et. al., 2009), y para tales fines debe evitar medidas y trámites frustratorios o dilatorias, que pudieran prolongar el proceso más allá de lo necesario.

Domingo Vásquez (2002) explica que el derecho a un proceso expedito y sin dilaciones nace de la prontitud y la celeridad de la justicia, que son caracteres esenciales y constitutivos de la misma, tratándose pues de un principio general, de orden *supraconstitucional*, vigente en todo ordenamiento y sistema.

Acerca del principio de celeridad, el jurista colombiano Jaime Santofimio Gamboa (2008) explica que a través de éste "se le imprime la fuerza necesaria tanto a los elementos formales como sustanciales del procedimiento que permitan proteger al asociado, otorgándole las garantías indispensables y logrando decisiones de fondo.", de modo que constituye un principio dinámico cuyo objeto es la preservación del debido proceso y su finalidad, la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

Como consecuencia de la celeridad necesaria para cumplir con la garantía de plazo razonable, surge el sub-principio de economía y sencillez procesal, acatando siempre las formalidades de cada proceso, cuyo objeto reposa en la protección de los derechos del presunto infractor, así como en la consumación del objeto de la potestad sancionadora. El administrativista colombiano, Santofimio Gamboa (2008) establece que el proceso debe tender a la disminución de gastos de ambas partes, ni se debe exigir más documentos y copias de los estrictamente necesarios, y con ello se cumple la doble finalidad de cumplir efectivamente con el objeto del proceso administrativo, como de consolidar el debido proceso y los derechos del administrado.

Atendiendo a lo anterior, el artículo 56 de la ley 107-13 consagra el principio de *descarga burocrática*, según el cual, "los ciudadanos no estarán obligados a entregar el mismo documento a un mismo órgano administrativo en procedimientos que se sucedan con una diferencia temporal inferior a seis meses, salvo que hubiera variado alguna de las circunstancias reflejadas en los documentos en poder del órgano administrativo actuante"; esta disposición cobra suma importancia en los procesos administrativos sancionadores en la medida en que el órgano instructor examine prueba documental a cargo y descargo, importancia que con seguridad dará lugar a conflictos por su aplicación o no.

Asimismo, el juez dominicano Domingo Gil (2011) reconoce, haciendo referencia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Canto, 28 de

noviembre de 2002), que toda persona tiene derecho a un proceso sustanciado en un plazo razonable, "plazo para el que han de tomarse en consideración la conducta procesal de las partes, la complejidad del caso y el desinterés de las partes, entre otros factores".

Sin embargo, salvo imprudencia manifiesta o una manejo burdo que roce la intencionalidad, e incluso doloso por parte de la administración, los conflictos relativos al plazo razonable en materia administrativa sancionadora parecen resolverse con el régimen de prescripción establecido en el artículo 39 de la ley 107-13, que establece normas y plazos claros para la prescripción y su suspensión.

1.2.2.5 Impulsión de oficio

Al ser la administración la parte interesada en la instrucción del proceso sancionador, y tener el deber de cumplir con dicha competencia a los fines de afianzar la eficacia de su función y competencias, en un contexto de respeto al plazo razonable, ésta debe, en todas las fases del procedimiento, realizar por sí misma toda la actividad que sea pertinente *-procesal o probatoria, dentro de sus competencias-* para llegar a una conclusión final, sin necesidad de que el presunto infractor deba impulsarlo (Bocanegra Sierra, et. al., 2009).

De modo que la Administración se encuentra en la facultad de ordenar de oficio, o a solicitud de parte, la producción de pruebas razonables a cargo y descargo, atendiendo al principio de objetividad, y siempre sometiendo dicha producción al control por parte del presunto infractor *-caso de prueba testimonial o pericial, por ejemplo-*; el alcance de la producción de prueba se extiende a aquella que está en manos de la propia Administración, que no debe retener prueba que alguien necesita para hacer valer sus derechos (Wade, 1961, citado por Gordillo, 2006).

El principio de oficiosidad se justifica en el bien jurídico protegido y el interés público que fundamenta la potestad administrativa, además de la obligación de dar respuesta al proceso en un plazo razonable. También se hace necesario en presencia del principio de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, que beneficia al presunto infractor o sancionado.

1.2.2.6 Derecho a un proceso público y contradictorio

Los ordinales 4 y 10 del artículo 69 de la Constitución prevén la garantía de publicidad, y contradicción de los procesos judiciales y administrativos.

La publicidad del proceso funge como punto de referencia para medir el respeto de las normas y derechos, tanto adjetivos como sustantivos, atendiendo al principio de igualdad de todo interesado o afectado, logrando además afianzarse cierta *jurisprudencia* o criterio, generando un marco de seguridad jurídica sobre la cual los particulares puedan actuar y tomar decisiones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia relativa al Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú, consideró que el secretismo genera condiciones favorables a la vulneración de los derechos adjetivos y sustantivos de los particulares, en la medida en que no se encuentra sometido al contrapeso del escrutinio social.

Expertos en derecho administrativo como Olivo Rodríguez Huertas y Fernando Campo Antoñanzas (2003) entienden la publicidad como uno de los pilares del Estado de Derecho, que cumple con la doble finalidad de: **a)** proteger a las partes de una justicia sustraída al control público; y, **b)** mantener la confianza de la comunidad en los tribunales. El Magistrado Domingo Vásquez (2002) coincide, entendiendo que la publicidad tiene por finalidad el control social o público del proceso, además de garantizar la imparcialidad y diligencia en la administración de la justicia.

Sin embargo, en concordancia con el artículo 74.4 de la Constitución Política Dominicana, dicho principio se encuentra limitado por los derechos fundamentales de las partes *-intimidad, honor, entre otros-* tal como reconoce el artículo 8.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en ejecución de una correcta ponderación de valores constitucionales. Así lo reconoce Jaime Santofimio (2008), admitiendo la publicidad como regla general, justificada en el principio de transparencia del Estado democrático, donde "la totalidad de actuaciones y decisiones de las autoridades se caractericen por ser públicas y abiertas a la totalidad de los asociados", debiendo actuar, pública, clara y transparentemente, evitando decisiones o actuaciones que escapen del conocimiento general, salvo situaciones excepcionales y restringidas que lo justifiquen constitucionalmente, por interés público o protección de derechos individuales, que la justicia puede invalidar (Gordillo, 2006).

Por otra parte, la contradicción es un elemento *sine qua non* para la consumación de una tutela efectiva de derechos; se trata de un proceso que afecta todas las fases del proceso –*convocación de omnipresencia*–, en donde debe prevalecer la posibilidad real de un debate contradictorio (Bocanegra Sierra, et. al., 2009). Para el magistrado Domingo Vásquez (2002), el derecho a la contradicción constituye la facultad de las partes de poder presentar las pruebas, medios y alegatos a fin de ponerlas en condiciones de discutir y contradecirlas.

Tal concepción basa la participación del presunto infractor en el proceso de instrucción o investigación de la sanción, no luego de su imposición, permitiéndole así evaluar las pruebas y la posibilidad de ofrecer las razones formales y sustanciales, por las cuales el presunto infractor entiende que la administración actuó incorrectamente, contribuyendo así al acierto de la decisión administrativa (Santofimio Gamboa, 2008).

La garantía del derecho de contradicción no se logra sólo reconociendo la posibilidad ejercer el derecho de defensa y recurrir la decisión, sino "permitiendo la participación inmediata y efectiva del administrado en toda actuación, desde el mismo instante en que se advierta que sus derechos o intereses pueden ser objeto de la decisión final" (Santofimio Gamboa, 2008). La posibilidad de recurrir la decisión, debe extenderse tanto en vía administrativa, como el posterior examen jurisdiccional de la decisión. El acceso a dichos recursos no admite condicionamiento alguno -*como en su caso fue el solve et repete en materia tributaria*-, tampoco admite que como consecuencia del recurso, se agrave la sanción -*reformatio in peius*- amedrentando eventual recurrente, además de que por regla general, y finalmente, su ejercicio no suspende la ejecutoriedad de la sanción o decisión administrativa (Parada, 1998).

El artículo 42 de la ley 107-13 garantiza el derecho de contradicción en su ordinal 2, que consagra el derecho de notificación de los hechos imputados, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y las posibles sanciones, así como la identidad de los instructores, de la autoridad competente para sancionar y de la norma jurídica que atribuya tales competencias. De modo que, cumpliendo con dicho artículo, y ofreciendo un plazo mínimo razonable para hacer efectiva la posibilidad de ejercer el derecho de defensa -*cuestión pendiente para el Reglamento General de la potestad sancionadora de la Administración Pública*-, se cumple entonces con el principio de contradicción.

1.2.2.7 Derecho de defensa.

El derecho de defensa, consignado en el ordinal 4 del artículo 69 de la Constitución dominicana, es una de las garantías más directa e incidente para la consumación de la tutela judicial efectiva y el respeto al Derecho al Debido Proceso, al contener este distintas aristas que hacen posible un real proceso de tutela, en condiciones de igualdad y respeto a las garantías fundamentales; entre las desmembraciones del derecho de defensa se encuentra el derecho a la prueba y su legalidad, el derecho a la *asistencia técnica* de un abogado, el derecho a la inmutabilidad del proceso, entre otros.

El ejercicio del derecho de defensa exige la facultad real y efectiva de aportar la prueba pertinente para contestar las pretensiones de la contraparte. Necesario es destacar que el derecho a la prueba se encuentra subordinado a la legalidad, por tanto, la prueba obtenida ilegalmente es nula de pleno derecho, pues no se puede pretender justificar el derecho de defensa, violando en primer lugar la ley o derechos fundamentales ya que sería no solo una contradicción, sino también una perversión del sistema constitucional y la función del Estado Social y Democrático de Derecho.

La legalidad de la prueba se encuentra consagrada en el numeral 8 del artículo 69 de la Constitución y atiende al respeto de los derechos fundamentales del procesado, pues, no cabe sacrificar derechos fundamentales de una parte, a nombre de los derechos fundamentales de otra, obviando la seguridad y certeza jurídica en que se debe basar la función esencial del Estado en sentido global.

Por otra parte, el derecho a la asistencia de un letrado en materia administrativo sancionadora se justifica desde el paralelismo histórico con el derecho penal y las garantías similares que debe ofrecer, pues, aunque el derecho administrativo sancionador se encuentre reservado a las conductas lesivas que no ameritan sanción penal, muchas veces los efectos de la sanción administrativa son mucho mayores que la penal, como ocurre en muchos casos con multas pecuniarias e inhabilitaciones definitivas para el ejercicio de una profesión (Parada, 1998), asimismo, si no se considerase la asistencia de un abogado como un derecho en sí mismo, bajo ningún precepto la Administración puede prohibir al presunto infractor de asistirse de un letrado en ocasión del proceso administrativo sancionador (Santamaría, 2009), quien deberá

tener en todo momento la posibilidad de acceder al expediente e intervenir en el proceso (Gordillo, 2006).

Asimismo, el respeto al derecho de defensa exige la inmutabilidad del proceso, que no es más que la garantía al presunto infractor o demandado en cuanto a la invariabilidad de los hechos objeto de acusación y sanción, como fórmula para evitar arbitrariedades que lacerarían constantemente el derecho de defensa del demandado y la seguridad jurídica que la Administración y el Estado le debe ofrecer (Sentencia del Tribunal constitucional español, citada por Fernández Farreres, et. al., 2009).

Para Agustín Gordillo (2006), haciendo referencia a la jurisprudencia argentina en tal sentido, el derecho de defensa se consume con la conjunción de los demás principios procesales que benefician al presunto infractor, pues el fin último de éste en ocasión del proceso administrativo sancionador es precisamente defenderse, por tanto, requiere la conjunción sustancial e inexcusable de un proceso, la oficiosidad, debe evitarse que el proceso se convierte en una mera ritualidad, o que sólo exista una apariencia formal de defensa como la simple citación formal, sino que requiere una posibilidad de participación útil efectiva, donde no sólo se ofrezca derecho de audición o defensa, sino también que la Administración esté realmente dispuesta a escuchar o tomar en cuenta la defensa.

Finalmente, es preciso destacar que con el derecho de defensa no sólo se pretende garantizar el respeto de los derechos fundamentales del presunto infractor o del administrado, sino también el acierto de la decisión administrativa, cumpliendo así con la exigencia de efectividad en la tutela del bien jurídico protegido que implica el inicio de un proceso administrativo sancionador (Gordillo, 2006).

1.2.2.8 Derecho al estatuto o presunción de inocencia

Casi hasta el hartazgo se ha insistido que la función instrumental del Estado Social y Democrático de Derecho es la protección y consumación de los derechos fundamentales de sus ciudadanos y su interacción, en aras de garantizar la coexistencia social, respetando el desarrollo de la condición humana.

A fin de cumplir con dicha obligación esencial, el Estado y la colectividad debe partir de la base de que cada ciudadano es libre y sobre todo, se encuentra en un estado puro de inocencia en relación a cualquier hecho que se le impute, hasta que se demuestre fehacientemente lo contrario. Ciertamente, toda persona es inocente, no es responsable o no es un sujeto obligado de ningún hecho u obligación que se le impute responsabilidad, hasta que se pruebe fehacientemente su culpabilidad, en condiciones de cumplimiento de las normas del debido proceso.

Aplicando el estatuto de inocencia consagrado en la Constitución, el artículo 43 de la ley 107-13 establece que corresponde a la Administración la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador, siendo vinculantes a ésta los hechos probados mediante un proceso penal firme, frente a los procesos sancionadores que tramite. Miguel Sánchez Morón (2008), haciendo referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional español, admite la posibilidad de determinar la responsabilidad sobre la base de pruebas indiciarias de las que quepa concluir dicha responsabilidad, lógica y razonablemente; la admisibilidad de dicha teoría en el derecho dominicano dependerá de la rigurosidad o no de interpretación del Tribunal Constitucional dominicano. Por otra parte, cuando la prueba no sea suficiente y arroje resultados no concluyentes o contradictorios, deberá aplicarse el principio *in dubio pro reo*.

El estatuto de inocencia, además de tener incidencia sustantiva en la carga probatoria y la legalidad de ésta, conlleva también como consecuencia lógica, el reconocimiento global del principio de *buena fe*, pues, sobre la base de la confianza, seguridad jurídica, credibilidad, certidumbre, lealtad, corrección y presunción de legalidad como normas básicas de la convivencia social, la Administración no puede entender la desconfianza y deslealtad como norma general y ordinaria del comportamiento social, máxime cuando se reconoce el estatuto de inocencia. A su vez, la vigencia del principio de *buena fe* en el procedimiento administrativo, conlleva el reconocimiento del principio de *confianza legítima* (Santofino Gamboa, 2008).

Otra consecuencia del estatuto de inocencia como derecho fundamental procesal, es el también derecho a no declarar contra sí mismo o no autoincriminación, previsto en el ordinal 6 del artículo 69 de la Constitución. En materia administrativa sancionadora, según Sánchez Morón (2008), la no autoincriminación se manifiesta con "el derecho a no suministrar a la

Administración informes, documentos, inspecciones y otros actos de investigación que no estén previstos por las leyes". Igualmente, en virtud de la no autoincriminación, es inadmisibles que la Administración coaccione al presunto infractor a declarar o presentar pruebas, bajo la amenaza de nuevas sanciones; tampoco es admisible en que el silencio o la negativa del presunto infractor de presentar pruebas, pueda convertirse en una presunción en su contra (Parada, 1998). Sin embargo, cuando la ley establezca el deber de colaboración con la Administración, el presunto infractor debe suministrar los documentos aunque puedan ser inculpatorios, pudiendo ser objeto de una sanción por la no colaboración, cuando la ley así lo prevea.

La determinación del incumplimiento del deber de colaboración podría significar no pocos problemas prácticos, pues habría que conciliar dicha obligación con una potencial confianza legítima, inexistencia de documentos por negligencia o causa mayor, así como con el principio de buena fe, sólo por mencionar algunos.

Al ser las normas del Debido Proceso un conjunto de elementos que buscan reducir al mínimo el margen de error y violación a los Derechos Fundamentales del ciudadano, el órgano encargado de tutelar derechos e intereses legítimos no debe permitir ni otorgarle valor absoluto a las declaraciones del demandado en contra de sí mismo, pues al actuar de tal modo abre las puertas al abuso y diversas prácticas que podrían resultar regularmente en una injusticia, error o violación a los derechos del demandado.

1.2.2.9 Derecho a la igualdad procesal

El derecho a la igualdad es un derecho fundamental en sí mismo, inherente a la persona humana por su sola condición, tal y como lo reconoce el artículo 39 de la Constitución dominicana; en consecuencia, su alcance se extiende al cualquier proceso de tutela de derechos e intereses y a las normas de debido proceso, incluyendo los procesos administrativos. Así lo consagran los ordinales 10 y 4 del artículo 69 de la Carta Magna.

Ahora bien, el derecho a la igualdad parte de la premisa de trato igual a personas en condiciones y circunstancias equivalentes, de modo que no todo trato distinto es un trato desigual o violatorio de la igualdad, pues, para garantizar dicho derecho, se debe respetar la

pluralidad y diferencias en que se desenvuelve la vida social e individual, y en tal sentido, se justifica un trato distinto *-discriminación positiva-* derivado de un orden jurídico especial "para aquellas personas que presentan características diversas, por las condiciones en medio de las cuales actúan, o por las circunstancias particulares que los afectan, con el fin de procurar un equilibrio justo y equitativo"(Santofino Gamboa, 2008).

Cabe anotar que el principio de igualdad tiene dos dimensiones, la primera entre las partes del proceso particular, hasta tanto éste culmine *-que en materia administrativa sancionadora se ve un tanto modulada, debido a la naturaleza misma de la potestad sancionadora-*, y la segunda entre el administrado y los demás administrados, en ocasión de procesos similares, presentes o pasados, pues ante procesos similares, la instrucción y solución debe en principio atender a criterios de igualdad, salvo circunstancias legítimas, objetivas y razonables, que justifiquen otro trato o solución.

1.2.2.10 Derecho a una decisión motivada

La conclusión de todo proceso administrativo sancionador culmina con una decisión que resuelve la contestación, que debe bastarse por sí misma. En ocasión de la contradicción del proceso, donde se encuentran intereses opuestos, la decisión resolutoria debe necesariamente, en aras de ser legítima, establecer las razones de hecho y de derecho que dieron lugar a la resolución.

Este elemento no solo funge como legitimador de la decisión, sino que hace efectivo el derecho de defensa así como contribuye al afianzamiento de la seguridad jurídica, pues la motivación de la decisión indica la solución a determinada contestación, que puede servir de guía para un futuro conflicto de intereses similares y sirve de sustento para el derecho de igualdad.

El derecho a la decisión motivada es la culminación de todos los elementos del Debido Proceso y en virtud de éste, la decisión a intervenir debe valerse por sí misma, en todos los sentidos. Debe contener todo lo ocurrido en el proceso, (las pretensiones, los medios de prueba, los argumentos) y debe resolver la contestación, argumentando en base a derecho la justificación de la decisión, sin dejar lugar a dudas del porqué de la misma.

En efecto, sobre la obligación de motivar la resolución sancionadora, la ley 107-13 prevé en su artículo 44 que "la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador habrá de ser motivada y deberá resolver todas y cada una de las cuestiones planteadas en el expediente correspondiente, sin que se puedan aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento".

Como apéndice del derecho a la Decisión Motivada se muestra el derecho a recurrir a la vía contencioso administrativa; derecho que no debe ser restringido en materia administrativa sancionadora debido a la deficiencia con respecto al criterio de independencia e imparcialidad característico de la Administración, sin perjuicio del carácter ejecutorio de su decisión, conforme lo reconoce la indicada ley 107-13.

CAPÍTULO II:

EL MODELO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE RIGE EL SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL EN OCASIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DEL EMPLEADOR DE LA INSCRIPCIÓN O COTIZACIÓN DE SUS TRABAJADORES EN EL SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

2.1 El Modelo Previsto: Visión General

El modelo administrativo sancionador que rige el Sistema Dominicano de Seguridad Social, no sólo se ampara de la ley 87-01 que lo crea, ni de sus normas complementarias, sino que para sancionar las infracciones concebidas en dicha ley, los órganos del Sistema Dominicano de Seguridad Social se auxilian de otras leyes y normas, creando un amplio marco para sancionar las infracciones previstas en la ley. A continuación examinaremos el modelo y los mecanismos de sanción asumidos de manera integral por el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

2.1.1 La ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social

La ley 87-01 crea varias entidades administrativas con distintos grados de autonomía y distintas competencias, que a su vez se traducen en distintos procedimientos sancionadores, cada uno iniciado y culminado por la entidad competente del sector que regula. Ciertamente, en su artículo 32, la ley 87-01 prevé claramente que la supervisión del SDSS es una responsabilidad del Estado Dominicano a través de: **i.** la Superintendencia de Pensiones (SIPEN) y **ii.** la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), "entidades públicas, técnicamente especializadas, dotadas de autonomía y personalidad jurídica, con facultad para autorizar, fiscalizar, supervisar, auditar y sancionar a todas las instituciones autorizadas a operar como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), Administradoras de Riesgos de Salud (ARS) y al Seguro Nacional de Salud (SNS)."

Las decisiones de la SISALRIL y la SIPEN, pueden ser recurridas administrativamente ante el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), ente rector del sistema, con competencia para conocer "en grado de apelación de las decisiones y disposiciones del Gerente General, el Gerente de la Tesorería de la Seguridad Social y de los Superintendentes de Pensiones y de Salud y Riesgos Laborales, cuando sean recurridas por los interesados" (artículo 22.q de la ley 87-01).

2.1.2 Superintendencia de Pensiones (SIPEN)

La Superintendencia de Pensiones (SIPEN) es una entidad autónoma del Estado dominicano cuya función consiste en velar por el estricto cumplimiento de la ley 87-01 en lo relativo a la protección de los intereses de los afiliados, la vigilancia de la solvencia financiera de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el fortalecimiento del sistema previsional dominicano; de modo que en el marco del Sistema Dominicano de Seguridad Social, es el órgano rector en materia de pensiones. A tales fines, la ley 87-01 concede a la SIPEN facultad sancionadora frente a los empleadores y las AFP en ocasión de la comisión de una infracción administrativa prevista en la ley.

Según el artículo 62 de la ley 87-01 "el empleador es responsable de inscribir al afiliado, notificar los salarios efectivos o los cambios de estos, retener los aportes y remitir las contribuciones a las AFP, en el tiempo establecido por la presente ley y sus normas complementarias. La Tesorería de la Seguridad Social es responsable del cobro administrativo de todas las cotizaciones, recargos, multas e intereses retenidos indebidamente por el empleador. Agotada la vía administrativa sin resultados, podrá recurrir a los procedimientos coactivos establecidos por las leyes del país."

El artículo 112 de la ley 87-01 establece como principio inicial que "será considerado una infracción, cualquier incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones establecidas por la presente ley y sus normas complementarias, así como las conductas sancionables consignadas en los mismos". La ambición de dicho texto se contrapone con el principio de legalidad que debe primar en el ejercicio de la potestad sancionadora y es más un recurso retórico de la ley que una disposición con vocación de efectividad, pues la tipificación real de las infracciones a la luz del principio de legalidad, la hace en el artículo 113, que se tratará más adelante.

Continúa dicho artículo declarando como principio o norma general que "cada infracción será manejada de manera independiente aún cuando tenga un origen común". Se trata de una previsión para proteger el interés de los afiliados del SDSS, distinguiendo e individualizando las infracciones y subsecuentes sanciones con el mismo origen, pero con distinto fundamento, garantizando así que las sanciones aplicables a la comisión de infracciones tipificadas no sean

más beneficiosas pecuniariamente que el cumplimiento de las normas infringidas, de conformidad con el párrafo II del artículo 28 de la ley 107-13. Sin embargo, dicho principio nunca podrá entenderse contrario al principio de *Non Bis In Idem* previsto en la ley 107-03, que proscribe la duplicidad de sanción por una infracción con identidad de sujeto, hecho y fundamento, así como tampoco podrá interpretarse contrario al párrafo III del referido artículo 28, según el cual "en los casos en que sea posible elegir entre varias sanciones, se elegirá la menos gravosa para el presunto infractor".

Asimismo, consagra un criterio de responsabilidad objetiva, que se desprende de la parte inicial donde responsabiliza al infractor en caso de omisión, así como responsabiliza a los empleadores y las AFP "de las infracciones cometidas por sus dependientes en el ejercicio de sus funciones". Se trata de una solución acertada para el cumplimiento de las finalidades de la SIPEN y la eficacia del ejercicio de la potestad sancionadora, pues en la práctica es casi imposible probar la culpabilidad subjetiva en la omisión de muchas de las obligaciones, particularmente la inscripción y cotización de los empleados en el SDSS por parte del empleador, de modo que con un criterio de responsabilidad objetiva se garantiza la tutela de los bienes jurídicos que pretende proteger la ley y que además, con el traspaso de la responsabilidad al empleador o AFP, de las infracciones cometidas por sus dependientes en el ejercicio de sus funciones, se evita el conflicto entre el principio de personalidad de la sanción con el vínculo de subordinación existente entre el empleador y su empleado, así como se garantiza también la efectividad del sistema. No obstante la aparente solución anterior, la ley 177-09 que modifica la ley 87-01, crea un conflicto al aplicar el artículo 722 del Código de Trabajo, del cual se tratará más adelante.

Por último, el indicado artículo 112 establece un régimen de caducidad y prescripción, según el cual el ejercicio de la potestad sancionadora caduca a los 5 años de la comisión del hecho, y la acción para hacer cumplir la sanción prescribe también a los 5 años, a partir de la sentencia o resolución.

2.1.2.1 Infracciones

El artículo 113 de la ley 87-01 tipifica las conductas que constituyen infracciones y pueden ser sujeto de sanción por la SIPEN, e inicia de manera ambigua declarando que "constituye un delito sujeto a prisión correccional y/o multas el incumplimiento de las obligaciones

expresamente consignadas en la presente ley y sus normas complementarias", especificando enseguida las siguientes conductas:

- a) El incumplimiento de la obligación del empleador de afiliar en el tiempo establecido a las personas que trabajan bajo su dependencia, así como cualquier omisión o falsedad en la declaración de los ingresos reales sujetos al cálculo del salario cotizable;
- b) Los retrasos del empleador en el pago de los importes correspondientes al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) de las retenciones mensuales a sus empleados y de la contribución de la propia empresa;
- c) El incumplimiento de una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) de la solicitud de traspaso a otra AFP de un afiliado en ejercicio de su derecho a la libre elección dentro de las condiciones que establece la presente ley y sus normas complementarias;
- d) El incumplimiento de una AFP en lo relativo al proceso de inversión, los límites de las inversiones, las áreas restringidas y prohibidas, así como de las reservas de garantía de la rentabilidad mínima;
- e) El incumplimiento de una AFP de entregar a tiempo al Banco Central de los títulos e instrumentos financieros, físicos o electrónicos, adquiridos con los fondos de pensiones de los afiliados;
- f) El incumplimiento de una AFP por retraso o negación a informar a la Superintendencia de Pensiones sobre informaciones que les sean requeridas de acuerdo a la presente ley y sus normas complementarias;
- g) El incumplimiento de una AFP de la disposición que establece la separación del patrimonio de los fondos de los afiliados, así como de una contabilidad independiente;
- h) El incumplimiento de una AFP de entregar en el período establecido las informaciones a los afiliados en los formatos y términos uniformes definidos por la Superintendencia de Pensiones;
- i) El incumplimiento de un empleador, de una AFP o de un afiliado de cualquiera otra disposición de la presente ley y sus normas complementarias en los plazos y modalidades establecidas.

En la tipificación de las infracciones, la ley adelanta que algunas de éstas implican responsabilidad penal, tema de suma importancia considerando que el artículo 40.17 de la Constitución establece claramente que "en el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de la libertad"; tema que por su relevancia se rescata en lo adelante.

Por otra parte, la ley no establece el proceso para la determinación de la comisión de la infracción ni cuál sanción es objeto de sanción penal y cuál es objeto de sanción administrativa, sino que establece en su artículo 114 que la SIPEN tiene plena competencia para determinar las infracciones e imponer las sanciones previstas en la ley y sus normas complementarias. A su vez, el decreto 969-02 que contiene el Reglamento de Pensiones, elude también dicha determinación y especificación, estableciendo en su artículo 144 que la SIPEN definirá la estructura de infracciones y sanciones que será sometida a la aprobación del Consejo Nacional de Seguridad Social, estableciendo los elementos que configuren violaciones a la ley y a dicho reglamento, distinguiendo entre aquellos que serán considerados infracciones penales o administrativas.

Para poder contar con un proceso de determinación de las infracciones previstas en la ley, hay que remitirse a la resolución 61-03 del Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) sobre Sanciones de Pensiones, que en el párrafo I de su artículo TERCERO inicia disponiendo que las infracciones prevista en el artículo 113 de la ley 87-01 "no es limitativa, sino enunciativa, por lo tanto y sin perjuicio de lo establecido en ella, cualquier infracción o violación a la Ley y normas complementarias actuales o por dictarse, y que no haya sido prevista o expresamente indicada o contemplada en ésta, será calificada y sancionada según el criterio de la Superintendencia", de modo que pretende manifiestamente ampliar el contenido de la ley en cuanto a la determinación de las infracciones.

El párrafo II del artículo 3 establece sin mucha claridad ni haciendo mucho acopio del principio de tipicidad, que se considerarán infracciones penales graves en el ámbito de la ley 87-01 "aquellas competencia de la jurisdicción penal ordinaria que constituyan violación a las disposiciones de la legislación penal dominicana, que perjudiquen el Sistema de Pensiones"; con dicho texto no se establece la conducta típica que constituye una infracción penal al amparo de la ley 87-01, sino que es una mera declaración de lo obvio: si se comete un delito penal previsto en la legislación penal que afecte el Sistema de Pensiones, entonces se considerará una infracción penal. Ahora bien, dicha posible infracción no se tipifica ni en la ley 87-01, ni en el reglamento 969-02 ni en la resolución 61-03 del CNSS. Sin embargo, el artículo 115 de la ley 87-01 relativo a las sanciones, dispone que los responsables de infracciones graves podrán ser objeto de la sanción penal prevista en la Ley.

En virtud de ello, el artículo CUARTO de la indicada resolución 61-03 intenta cumplir con el principio de tipicidad de las infracciones a los fines de imponer la posterior sanción según un criterio de proporcionalidad, calificándolas en Muy Graves, Graves & Leves y Disciplinarias, "atendiendo a la importancia, gravedad y daño causado". Según dicho artículo, la calificación que antecede obedece a los siguientes criterios:

Muy Graves: Aquellas infracciones a la Ley, Reglamento de Pensiones, Resoluciones de la Superintendencia y demás normas complementarias que perjudican de manera directa el Fondo de Pensiones;

Graves: Aquellas infracciones a la Ley, Reglamento de Pensiones, Resoluciones de la Superintendencia y demás normas complementarias que perjudican de manera directa el Sistema de Pensiones o los derechos provisionales de los afiliados;

Leves y Disciplinarias: Aquellas infracciones que sean subsanadas por el infractor sin requerimiento previo de la Superintendencia de Pensiones o aquellas conductas sancionables que no califiquen como Muy Graves y Graves.

De modo que la Resolución 61-03 extiende las infracciones previstas en el artículo 113 de la ley 87-01, considerando también como infracciones las violaciones al Reglamento de Pensiones, a Resoluciones de la Superintendencia y demás normas complementarias, sin siquiera especificar cuál infracción merece cuál calificación, sino que atribuye la gravedad de manera genérica con una descripción sustantiva donde podría caber cualquiera de las infracciones previstas en el artículo 113, y cuya gravedad será evaluada casuísticamente por la SIPEN, como se verá enseguida.

El artículo SEPTIMO de la indicada resolución 61-03, finalmente establece un procedimiento para la determinación de infracciones, e inicia consagrando que el proceso observará el principio de legalidad y los aspectos esenciales del debido proceso, estableciendo que:

- (i) La SIPEN iniciará un proceso de investigación de las infracciones detectadas, de las denuncias o reclamaciones de terceros;
- (ii) Una vez detectada la infracción por la SIPEN, o recibida la denuncia, se determinará la necesidad de efectuar una inspección especial, pero en todo caso se debe emitir un informe sobre los hechos de que se trate, adjuntando la denuncia en caso de que exista;
- (iii) Si durante la inspección se detecta la comisión de una o más infracciones, se levantará un acta que indicará "en cuanto fuere procedente, las enunciaciones relativas a las

circunstancias, tiempo, lugar de las infracciones que comprueban, individualización de las personas a quienes se formulan los cargos y los documentos probatorios"; dicha acta no debe contener interlinea ni palabras enmendadas o suprimidas;

(iv) Si se desestima la denuncia de oficio, se debe comunicar al denunciante y al alegado infractor;

(v) El Superintendente de Pensiones tiene la opción de convocar a uno o más representantes de la empresa cuando así lo considere necesario, o a pedimento de éstos concederá un plazo o una reunión especial para la instrucción del proceso, en cuyo caso se levantará un acta;

(vi) Según el párrafo II del indicado artículo 3 de la resolución 61-03 del CNSS, el proceso de instrucción para el establecimiento de sanciones es secreto y sólo será conocido, aún dentro de la SIPEN, por aquellas personas que sea imprescindible que conozcan de los hechos para la conducción del proceso.

(vii) El recurso de reconsideración ante la SIPEN en ocasión de la sanción administrativa deberá ser elevado mediante una instancia que contenga dicho pedimento, dentro de los 5 días hábiles a partir de la notificación de la decisión; la SIPEN debe resolver el recurso en no más de 10 días hábiles, emitiendo una resolución, confirmando o variando la decisión;

(viii) Dicha nueva resolución puede ser objeto de recurso superior jerárquico o apelación ante el CNSS, dentro de un plazo no mayor de 15 días a partir de su notificación;'

(ix) Los recursos administrativos no suspenden los efectos ejecutivos de la resolución sancionadora.

Además de lo anterior, el 4 de octubre de 2004, la SIPEN emitió el Manual del Comité de Sanciones, que también regula el procedimiento administrativo sancionador de dicha entidad, éste establece que:

(i) La SIPEN debe actuar con parámetros uniformes y consistentes, tanto en la evaluación como en la decisión final, a los fines de generar un precedente que provea de elementos orientadores para calificar la gravedad de la infracción y aplicar sanciones con uniformidad de criterios;

(ii) El monto de las multas, aunque está dentro de la estructura de infracciones y sanciones aprobada por el CNSS, será determinado definitivamente por los integrantes del Comité de Sanciones;

- (iii) El Comité de Sanciones estará compuesto por el Consultor Jurídico y los Directores de la Dirección Legal, la Dirección de Control Operativo, la Dirección de Control de Inversiones y la Dirección de Beneficios;
- (iv) Cada Dirección de la SIPEN tendrá un Comité de Sanciones interno, integrado por el Director y los Encargados de Departamentos o Unidad, encargado de detectar infracciones en el área de su incumbencia, preparar un informe y remitirlo al Comité de Sanciones para su evaluación;
- (v) Si el Comité de Sanciones decide aplicar una sanción, la Dirección que detectó la irregularidad debe preparar una Solicitud de Sanción, con una relación detallada y exhaustiva de los hechos que motivaron la sanción;
- (vi) Adoptada la decisión de imponer sanción, la SIPEN emitirá una Resolución de Sanción firmada por el Superintendente, donde se describan los fundamentos de la misma, e indicando la sanción aplicable;
- (vi) Dicha Resolución de Sanción debe ser entonces notificada a la parte afectada, a los fines correspondientes y publicada en un sitio Web o en el boletín correspondiente en caso de que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

De modo que se trata de un proceso donde la SIPEN, dependiendo de los hechos, califica la infracción según su gravedad, completamente secreto hasta la emisión de la Resolución de Sanción, que se lleva a cabo administrativamente por el Comité de Sanciones y donde el Superintendente únicamente firma la Resolución final, que se notifica al interesado luego de culminado el proceso, salvo que el Superintendente opte por convocar al presunto infractor.

2.1.2.2 Sanciones

La ley 87-01 en su artículo 115 establece que el empleador que cometa una de las infracciones previstas en el artículo 113, pagará un recargo del 5% mensual acumulativo del monto involucrado en la retención indebida, debiendo la SIPEN determinar la "rentabilidad a considerar". Tal determinación de la rentabilidad a considerar se realizó mediante la Resolución 95-02, que establece el recargo de 5% previsto en la ley. El texto de la ley sólo concibe el pago anterior como sanción al empleador infractor, especificando que el retraso en el pago o el pago incompleto de las obligaciones previstas en la ley, dará lugar al inicio de

una acción penal por parte de la AFP, sin embargo, la ley no prevé claramente qué infracción resulta en una sanción penal.

Por otra parte, las AFP que vulneren la ley podrán ser sancionadas con multas no menores de 50 ni mayores de 300 veces el salario mínimo nacional; en caso de reincidencia, la multa será aumentada en un 50% y se podrá revocar la habilitación de operación.

Culmina el artículo 115 disponiendo que el CNSS establecerá en las normas complementarias las sanciones correspondientes a cada una de las infracciones de acuerdo a su gravedad, y que los responsables de infracciones graves podrán ser objeto de degradación cívica y de prisión de treinta (30) días a un (1) año.

La ley 87-01 no indica la sanción específica que corresponde por la comisión de cada una de las infracciones previstas en ésta, sino que establece que la SIPEN tiene competencia para imponerlas, dejando así dicha graduación a las normas complementarias, específicamente al Reglamento de Pensiones, 969-02, sin embargo, éste elude también dicha determinación y especificación, estableciendo en su artículo 144 que "se establecerá mediante normas complementarias, las sanciones que correspondan a las infracciones, de acuerdo a con su gravedad", determinando así cuáles infracciones acarreen sanción penal o administrativa.

Dicho reglamento 969-02, en su artículo 145 especifica que el ejercicio de la potestad sancionadora no impide la eventual concurrencia con infracciones de carácter penal *-lo cual se tratará más adelante en ocasión del principio non bis in idem-* así como tampoco sustituirán las sanciones de naturaleza indemnizatoria que otras leyes prevean.

No es sino en la Resolución 61-03 donde el Consejo Nacional de la Seguridad Social intenta graduar las sanciones de las infracciones dudosamente tipificadas. Para ello, dispone en su artículo QUINTO que para la determinación de la sanción se tomará en cuenta "la características del infractor, naturaleza de la obligación infringida, la gravedad del daño causado, las ganancias obtenidas por el agente o infractor, efectos o implicaciones que pudieran originar a los afiliados, al público en general y demás entes participantes en el Sistema de Pensiones, así como las circunstancias agravantes o atenuantes que surjan".

Finalmente, el artículo SEXTO ofrece una graduación de las sanciones, atendiendo a la gravedad de las infracciones, disponiendo que:

1) En el caso de infracciones muy graves se impondrá al agente o infractor una o más de las sanciones siguientes: **a)** Multa no menor de 121 salarios mínimos nacionales (SMN) ni mayor de 300 SMN en el caso de las AFP; **b)** Supervisión permanente de la AFP no menor de 31 días ni mayor de 90 días calendario; **c)** Revocación definitiva de la Resolución de Habilitación Definitiva o de Inicio de Operaciones de la AFP, en los casos previstos por la Ley.

2) Cuando se trate de infracciones graves se impondrá al agente o infractor una o más de las sanciones siguientes: **a)** Multa, no menor de 50 SMN ni mayor de 120 SMN, en el caso de las AFP; **b)** Suspensión y Cancelación del Registro del Promotor de Pensiones

3) En el caso de infracciones leves y disciplinarias se impondrá: Amonestación escrita. En el caso de personas físicas o jurídicas sólo se amonestará una vez por cada infracción.

Al disponer el artículo 115 de la ley que la sanción aplicable al empleador infractor es de un 5% de recargo mensual acumulativo, la graduación detallada anteriormente no prevé multas al empleador, pues la ley no lo concibe. Sin embargo, el mismo artículo 115 establece que las infracciones graves conllevarán sanción penal de treinta (30) días a un (1) año de prisión; a pesar de dicha disposición, ni la ley 87-01 ni el Reglamento 969-02 ni la Resolución 61-03 del CNSS detallan clara y precisamente cuál conducta será considerada grave y tampoco conciben un criterio claro de graduación de dicha sanción.

2.1.3 Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL)

La Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL) es también una entidad autónoma del Estado dominicano cuya función consiste en velar por el estricto cumplimiento de la ley 87-01 en lo relativo a la protección de los intereses de los afiliados, la vigilancia de la solvencia del Seguro Nacional de Salud (SNS) y de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARS), supervisar el pago puntual a dichas Administradoras y de éstas a las Prestadoras de Servicios de Salud (PSS) y de contribuir a fortalecer el Sistema Nacional de Salud.. A tales fines, la ley 87-01 concede a la SIPEN facultad sancionadora frente a los empleadores y demás agentes que operan dentro de su competencia en ocasión de la comisión de una infracción administrativa prevista en la ley.

Según el artículo 144 de la ley 87-01 "el empleador público o privado es responsable de inscribir al afiliado, notificar los salarios efectivos o los cambios de estos, retener los aportes

y remitir las contribuciones a la Tesorería de la Seguridad Social en el tiempo establecido por la presente ley y sus normas complementarias. El trabajador independiente o por cuenta propia pagará directamente sus aportes. La Tesorería de la Seguridad Social detectará la mora, la evasión y la elusión; además, será la responsable del cobro de las cotizaciones, recargos, multas e intereses retenidos indebidamente por el empleador. Agotada la vía administrativa sin resultados, podrá recurrir a los procedimientos coactivos establecidos por las leyes del país. "

Al igual la SIPEN, el artículo 180 de la ley 87-01 relativo a la SISALRIL, establece como principio inicial que "será considerado una infracción, cualquier incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones establecidas por la presente ley y sus normas complementarias, así como las conductas sancionables consignadas en los mismos". Al igual que con el artículo 112, ésta disposición riñe con el principio de legalidad que debe primar en la determinación de las infracciones administrativas, que no permite remitir su contenido sustantivo a normas de inferior jerarquía a la ley.

Continúa dicho artículo declarando como principio o norma general que "cada infracción será manejada de manera independiente aún cuando tenga un origen común". Se trata también de una previsión para proteger el interés de los afiliados y la efectividad del SDSS, Sin embargo, dicho principio tampoco podrá entenderse nunca contrario al principio de *Non Bis In Idem* previsto en la ley 107-03, que proscribela duplicidad de sanción por una infracción con identidad de sujeto, hecho y fundamento, así como tampoco podrá interpretarse contrario al párrafo III del referido artículo 28, según el cual "en los casos en que sea posible elegir entre varias sanciones, se elegirá la menos gravosa para el presunto infractor".

Asimismo, consagra también un criterio de responsabilidad objetiva, que se desprende de la parte inicial donde responsabiliza al infractor en caso de omisión, así como responsabiliza a los empleadores y las ARS "de las infracciones cometidas por sus dependientes en el ejercicio de sus funciones". Dicho texto genera los mismos comentarios y críticas que el artículo 113 de la ley, de lo cual se tratará más adelante.

Por último, el indicado artículo 180 establece un régimen de caducidad y prescripción, según el cual el ejercicio de la potestad sancionadora de la SISALRIL caduca a los 3 años -*plazo*

distinto al previsto para la SIPEN- de la comisión del hecho, y la acción para hacer cumplir la sanción prescribe también a los 5 años, a partir de la sentencia o resolución.

2.1.3.1 Infracciones

El artículo 181 de la ley 87-01 tipifica las conductas que constituyen infracciones y pueden ser sujeto de sanción por la SIPEN, e inicia declarando que "constituye un delito la infracción a la presente ley y será objeto de prisión correccional y sanción" las siguientes conductas, consideradas infracciones:

- a) El empleador que no se inscriba o no afilie a uno o varios de sus trabajadores, dentro de los plazos establecidos por la presente ley y sus normas complementarias; o que no suministren informaciones veraces y completas o que no informaran a tiempo sobre los cambios y novedades de la empresa relacionados con las cotizaciones;
- b) El empleador que no efectúe el pago de las contribuciones dentro de los plazos que establece la presente ley y sus normas complementarias; o que resultaren autores o cómplices de inscripciones o declaraciones falsas que originen o pudieren originar prestaciones indebidas;
- c) Toda persona física o moral que altere los documentos o credenciales otorgados por el CNSS, con el objetivo de inducir al disfrute de prestaciones indebidas;
- d) El trabajador que suministre informaciones falsas o incompletas sobre sus dependientes que originen o pudieran originar el otorgamiento indebido de servicios y/o prestaciones económicas;
- e) La Administradora de Riesgos de Salud (ARS) o el Seguro Nacional de Salud SNS que retrase en forma injustificada las prestaciones establecidas por la presente ley y sus normas complementarias a uno o varios de los beneficiarios. La reincidencia en esta violación dará lugar a la cancelación por parte de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales de la autorización para operar como tal;
- f) La Administradora de Riesgos de Salud (ARS) o el Seguro Nacional de Salud (SNS) que no reporte a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales las informaciones que establece la presente ley y sus normas complementarias, en los plazos y condiciones establecidos por los reglamentos;
- g) La Administradora de Riesgos de Salud (ARS) o el Seguro Nacional de Salud (SNS) que se retrase en el pago a los proveedores subrogados a pesar de haber recibido el pago a tiempo;
- h) El Proveedor de Servicios de Salud (PSS) que resulte cómplice o autor de diagnósticos y procedimientos médicos-quirúrgicos falsos, o que origine o pudiese originar prestaciones económicas indebidas;

i) La Administradora de Riesgos de Salud (ARS), el Seguro Nacional de Salud (SNS) y/o la PSS que discrimine cualquier afiliado por razones de edad, sexo, condición social o cualquiera otra característica que lesione su condición humana de acuerdo a la Constitución de la República, a la presente ley y a sus normas complementarias;

j) La ARS, SNS y/o PSS que deje de pagar o se retrase en el pago de los honorarios profesionales dentro de los plazos y los procedimientos establecidos por la presente ley y sus normas complementarias;

En la tipificación de las infracciones, la ley adelanta que su comisión constituye un delito, y será objeto de "prisión correccional y de sanción", tema de suma importancia considerando que el propio artículo 182 de la ley 87-01 limita las sanciones penales a las infracciones graves y considerando que el artículo 40.17 de la Constitución establece claramente que "en el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de la libertad"; por su relevancia, el tema se rescatará más adelante.

En tal sentido, la ley 87-01 no establece el proceso para la determinación de la comisión de la infracción ni precisa cuál infracción es objeto de sanción penal y cuál es objeto de sanción administrativa y tampoco las gradúa *-pues en virtud del artículo 182, sólo las infracciones graves ameritan sanción penal, de modo que aunque la ley califique todas las infracciones como delito, no todas las infracciones implican una sanción de carácter penal-* sino que establece en su artículo 183 que la SISALRIL tiene plena competencia para determinar las infracciones e imponer las sanciones previstas en la ley y sus normas complementarias.

En atención a la necesidad de especificar la gravedad de la infracción, se dicta el Reglamento Sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social, mediante Resolución 169-04, cuyo objeto es "establecer la gravedad de cada infracción así como el monto de las sanciones que correspondan (...) así como el procedimiento administrativo para la investigación de las infracciones y la imposición de las sanciones, a ser aplicado por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL)", sin embargo, éste reglamento delimita su ámbito de aplicación a las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) y a las Prestadoras de Servicios de Salud (PSS), excluyendo expresamente las infracciones que pudiesen cometer los empleadores y trabajadores, previstas en los literales a, b, c, y d del artículo 181 de la ley 87-01,

estableciendo que dichas infracciones "serán conocidas y sancionadas por los Tribunales de la República a instancias de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, sin perjuicio de otras acciones que podrían iniciar los afectados".

Con ello, la resolución 169-04 del CNSS, elude la obligación de "establecer la gravedad de cada infracción, así como el monto de la penalidad" que dispone el artículo 181 de la ley 87-01 con respecto a las posibles infracciones que pudiesen cometer los empleadores o trabajadores, haciendo imposible que se determine cuándo una infracción es grave, y merece la sanción de degradación cívica o prisión correccional de treinta (30) días a un (1) año, según dispone dicho artículo, además que nunca se especifica a qué tribunales se refiere con "los Tribunales de la República". Esta falta pretende subsanarse legislativamente con la posterior ley 177-09, que merece un apartado completo y se tratará más adelante.

A pesar de lo anterior, la indicada resolución 169-04 del CNSS prevé una clasificación de las infracciones en leves, moderadas y graves, graduando las sanciones de cada infracción dependiendo de su gravedad, y nunca imponiendo penas privativas de libertad, a pesar de la gravedad de la infracción determinada, sino que en caso de que la infracción implique pena, la SISALRIL determina la gravedad a los fines de que el Tribunal establezca entonces la pena, en caso de ser procedente. Asimismo dicha resolución establece la necesidad de tramitación de un expediente previo, que debe contar con una investigación con comunicación al presunto infractor y el inicio del proceso sancionador garantizando el derecho de defensa.

2.1.3.2 Sanciones

La ley 87-01 en su artículo 182 establece que el empleador que cualquiera de las infracciones previstas en el artículo 181, pagará un recargo del 5% mensual acumulativo del monto involucrado en la retención indebida; en caso de reincidencia, la sanción será aumentada en un 50%. El artículo 115 relativo a la SIPEN contempla el aumento del 50% de la sanción en caso de reincidencia en una oración donde a seguidas especifica que la reiteración puede acarrear la revocación de la habilitación de operación, refiriéndose claramente a las AFP's , sin embargo, el artículo 182 que determina las sanciones que puede imponer la SISALRIL,

concibe dicho aumento por reincidencia de manera general, de modo que aplica también al recargo previsto para el empleador.

De otra parte, el propio artículo 182 disponiendo que el CNSS establecerá la gravedad de cada infracción y que los responsables de infracciones graves podrán ser objeto de degradación cívica y de prisión de treinta (30) días a un (1) año. Como se ha mencionado, el CNSS en su resolución 169-04 elude dicha obligación con respecto a las infracciones en que pudiesen incurrir los empleadores, de modo que no se especifica ni gradúa en la ley 87-01 ni en sus normas complementarias las supuestas infracciones penales, como tampoco infracciones administrativas.

Por tal razón, en 2009 en ocasión de una ley de amnistía del pago de la Seguridad Social, se introdujeron cambios al modelo administrativo sancionador previsto en la ley 87-01, tanto sustantivos como procesales, que se tratarán en el apartado 2.1.5.

2.1.4 Tesorería de la Seguridad Social

Antes de estudiar la ley 177-09 de Amnistía a la Seguridad Social, es preciso referirse a la Tesorería de la Seguridad Social, pues esta entidad cobra un papel más que importante a partir de la ley 177-09.

El artículo 29 de la ley 87-01 prevé que la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA), dependencia técnica del CNSS con autonomía operativa que entre otras facultades, deberá "recibir reclamaciones y quejas, así como tramitarlas y darles seguimiento hasta su resolución final" además de "asesorar a los afiliados en sus recursos amigables o contenciosos, por denegación de prestaciones, mediante los procedimientos y recursos establecidos por la presente ley y sus normas complementarias".

El literal "d" del artículo 28 de la ley 87-01 establece como una de las funciones de la Tesorería de la Seguridad Social "detectar la mora, evasión y elusión, combinando otras fuentes de información gubernamental y privada, y someter a los infractores y cobrar las multas y recargos".

De modo que en principio, la TSS, como dependencia técnica del CNSS con autonomía operativa, tiene la función de fiscalizar la inscripción y cotización de los empleados públicos y privados en el SDSS, pudiendo someter a los infractores ante la SIPEN y SISALRIL a los fines de que dichas entidades determinen la infracción, su gravedad y la sanción, para que luego la TSS se encargue de cobrar los montos previstos en la Resolución Sancionadora.

2.1.5 La ley 177-09 de Amnistía de la Seguridad Social

La ley 177-09 de Amnistía de la Seguridad Social se justifica en que la entrada en vigor de la ley 87-01 coincidió con un momento en que "la economía dominicana atravesaba por una de las peores crisis en los último veinte (20) años". Naturalmente, la ley 177-09 en su artículo 1, condona a todos los empleadores la omisión de inscripción y cotización de sus empleados en el SDSS.

Sin embargo, el resto del articulado de dicha ley, revoluciona completamente el marco sancionador de la ley 87-01 en ocasión del incumplimiento por parte del empleador de la inscripción y cotización de sus trabajadores en el SDSS. Dicha ley se aleja del procedimiento administrativo sancionador, previendo un proceso penal que merece análisis, pues parte de la base de las "infracciones penales" dispuestas en la ley.

En efecto, el artículo 3 de la indicada ley establece que los inspectores de trabajo del Ministerio de Trabajo son los únicos funcionarios competentes para "comprobar y levantar las actas de infracción por las violaciones penales cometidas por los empleadores por la no inscripción de sus trabajadores en el Sistema Dominicano de Seguridad Social y por la falta de pago de las cotizaciones a dicho sistema". Nótese que se trata de las mismas infracciones que pudiese cometer un empleador, previstas en los artículo 113 y 180 de la ley 87-01.

Luego de comprobada la infracción y levantada la correspondiente acta, el párrafo I del artículo 3 de la indicada ley señala que se deberá proceder de conformidad con los artículos 439, 720 y 721 del Código de Trabajo, así como el 12 de la ley 87-01, debiendo el Departamento de Trabajo enviar copia del acta a la TSS a fin de que dicha institución proceda a exigir el monto adeudado, que será determinado por la propia TSS y notificado al empleador, según el párrafo III del indicado artículo.

En su artículo 4, la ley de amnistía concede competencia a los juzgados de paz para "conocer, decidir y fallar en ocasión de las infracciones comprobadas por los inspectores de trabajo, relativas a los empleadores que no hayan procedido a la inscripción o registro de sus trabajadores en el Sistema Dominicano de Seguridad Social o no hayan pagado las cotizaciones vencidas", estableciendo que la TSS, además de las sanciones penales previstas en el Código de Trabajo, podrá solicitar la condenación "al pago de los montos determinados por dicha institución por las cotizaciones pendientes de pago correspondientes a los trabajadores no inscritos o por las deudas vencidas y no pagadas".

En consecuencia, la TSS en virtud de la ley aparenta tener un derecho de opción para el cobro de dichos montos, pero, ni la ley 87-01 ni sus normas complementarias establecen un proceso para el cobro coactivo de dichos montos, sino que los artículos 62 y 144 establecen que "agotada la vía administrativa sin resultados, podrá (la TSS) recurrir a los procedimientos coactivos establecidos por las leyes del país", lo que hace suponer que dispondrá de las vías de ejecución del derecho común, en virtud de la autodeterminación de la deuda ratificada por la SIPEN y SISALRIL mediante la Resolución Sancionadora correspondiente, que consiste en el recargo del 5% mensual acumulativo previsto como sanción en los artículos 115 y 182 de la ley 87-01. Por otra parte, en virtud de la ley 177-09, podrá también requerir al juzgado de paz la condenación a dicho pago.

Según el párrafo III del artículo 4 de la ley de amnistía, dicho procedimiento se rige según la Resolución 1142-05 de la Suprema Corte de Justicia, que establece la aplicación de los artículos 354 al 358 inclusive del Código Procesal Penal, relativo al procedimiento contravencional.

La sanción que prevé la ley 177-09 es meramente pecuniaria, equivalente a doce (12) salarios mínimos de ley por cada trabajador afectado, y en caso de reincidencia se aumentará en un cincuenta por ciento (50%).

Finalmente, dispone el artículo 5 de la indicada ley que las decisiones de los juzgados de paz en esta materia, podrán ser impugnadas en apelación ante el juzgado de primera instancia en asuntos penales.

Cabe recalcar que el procedimiento relativo previsto en los artículo 354 al 358 del Código Procesal Penal requieren la presencia física del imputado, de modo que es necesario la presentación de un representante de una persona moral, y en caso de no presentarse, puede ser declarado en rebeldía con las consecuencias lesivas al derecho de libertad que ello implica, y se permite el arresto como medida de coerción, aunque con un plazo máximo de doce (12) horas.

2.1.6 El Código de Trabajo

La ley 177-09 establece que los funcionarios competentes para determinar las infracciones penales previstas en la ley por la no inscripción y cotización en el SDSS por parte del empleador de sus empleados *-infracciones administrativas previstas en los artículos 115 y 182 de la ley 87-01-* son los inspectores de trabajo, que deberán levantar un acta de infracción de conformidad con el artículo 439 del Código de Trabajo.

El Departamento de Trabajo, por medio de los inspectores de trabajo, antes de levantar un acta de infracción, levantan un acta de apercibimiento¹ donde identifican la infracción y conceden un plazo suspensivo para la constitución de la infracción, a los fines de que el empleador enmiende su situación. Las actas de apercibimiento no tienen más base legal que el principio de razonabilidad, lo cual es loable, sin embargo, el plazo concedido para la rectificación de la conducta, con efectos suspensivos de la infracción, no tiene base legal alguna, quedando a la completa discreción del inspector actuante.

Según el artículo 441 del Código de Trabajo, dicha acta de infracción tiene fe pública sólo en el caso en que sea firmada por los testigos y por el infractor o su representante, sin protesta ni reserva. De modo que se beneficia de una presunción de legalidad, aunque no así del beneficio de ejecutividad y ejecutoriedad que reviste a los actos administrativos.

Por otra parte, el Código de Trabajo dominicano se refiere en su artículo 720 a infracciones penales que califica en leves, graves y muy graves, dentro de las cuales prevé la inscripción y pago de las cuotas al Instituto Dominicano de Seguros Sociales *-ente público anterior a la ley*

¹ Ver Acta de Apercibimiento en el escrito de Acusación del Ministerio Público que figura en el documento No. 3 anexo.

87-01 que recaudaba dichos aportes y que a partir de la ley 87-01, sus competencias se redujeron a hacer de ARL, poder crear una AFP, ARS o SNS y manejar las Estancias Infantiles- de un modo idéntico al previsto en los artículos 113 y 181 de la ley 87-01 sobre la no inscripción y pago por parte del empleador, de las cotizaciones de sus empleados en el SDSS. El artículo 720 del Código de Trabajo hace la siguiente división:

Las violaciones sujetas a sanciones penales, se clasifican en:

1o. Leves: cuando se desconozcan obligaciones meramente formales o documentales que no incidan en la seguridad de la persona ni en las condiciones de trabajo;

2o. Graves: cuando se transgredan normas referentes a los salarios mínimos, a la protección del salario, al descanso semanal, a las horas extraordinarias o a todas aquellas relativas a la seguridad e higiene del trabajo, siempre que no pongan en peligro ni amenacen poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de los trabajadores. En materia de los derechos colectivos se reputan como grave el incumplimiento a las obligaciones estipuladas en el convenio colectivo;

3o. Muy graves: cuando se violen las normas sobre protección a la maternidad, edad mínima para el trabajo, protección de menores, empleo de extranjeros, inscripción y pago de las cuotas al Instituto Dominicano de Seguros Sociales, y todas aquellas relativas a la seguridad e higiene del trabajo, siempre que de la violación se derive peligro o riesgo de peligro para la vida, la salud o la seguridad de los trabajadores. En materia de derechos colectivos, se reputa como muy grave, la comisión de prácticas desleales contrarias a la libertad sindical.

Vemos así como la ley 177-09 asimila las infracciones que el empleador pudiese cometer según los artículos 113 y 181 de la ley 87-01 con las que pudiese cometer en virtud del artículo 720 del Código de Trabajo, sin que la ley 87-01 establezca claramente cuál infracción amerita sanción penal y sin cumplir tampoco el Código de Trabajo con una clara tipicidad; tampoco toma en cuenta que se trata de procedimientos completamente distintos, pues uno es administrativo y otro penal ni que, suponiendo que el Código de Trabajo no se refiera al IDSS, dichas infracciones tendrían identidad de hecho, sujeto y fundamento.

Continúa el artículo 721 del Código de Trabajo estableciendo las sanciones que corresponden a cada una de las faltas, que en ningún caso implican pena privativa de libertad:

Las violaciones que figuran en el artículo 720, son sancionadas del modo siguiente:

1o. Las leves, con multas de uno a tres salarios mínimos;

2o. Las graves, con multas de tres a seis salarios mínimos;

3o. Las muy graves, con multas de siete a doce salarios mínimos.

En caso de reincidencia, se aumentará el importe de la multa en un cincuenta por ciento de su valor.

Por último, la ley 177-09 también hace aplicable el artículo 722 del Código de Trabajo, según el cual, "cuando el infractor sea una persona moral, la pena de prisión se aplicará a los administradores gerentes, representantes o personas que tengan la dirección de la empresa", que no toma en cuenta que el Código de Trabajo no prevé penas privativas de libertad, y tampoco el principio de responsabilidad personal de la pena frente a la relación de subordinación en que se desenvuelve el contrato de trabajo.

2.2 Conclusiones

El esquema legal actual para sancionar administrativamente al empleador que incumpla su obligación de inscripción y cotización de sus empleados en el SDSS consiste en una pobre tipificación legal en la ley y distribución de competencias, donde:

(A) la SIPEN puede determinar la comisión de la infracción y su gravedad e imponer la sanción prevista en la ley utilizando un procedimiento con no muchas garantías, dictando una Resolución Sancionadora que se beneficia de las prerrogativas propias de los actos administrativos, a los fines de que la TSS la cobre; si la gravedad de la infracción amerita sanción penal, entonces la SIPEN se limita a determinar la gravedad; el empleador es el responsable de las infracciones cometidas por sus dependientes y la resolución puede ser recurrida, pero el recurso no tiene efecto suspensivo del carácter ejecutorio de la resolución.

(B) el CNSS con su resolución 169-04 relativa a la potestad sancionadora de la SISALRIL eludió calificar las infracciones que pudiesen cometer los empleadores según su gravedad a los fines de determinar cuáles ameritan sanción administrativas y cuáles conllevan sanción penal, a pesar de hacerlo con todas las demás infracciones de los demás agentes que regula, asimismo, dicha resolución excluye la determinación de la comisión de infracciones y graduación de sanciones administrativas que correspondiesen al empleador, remitiéndolo a los Tribunales de la República, a pesar de hacer dicha determinación y graduación con todas las demás infracciones de los demás agentes que regula la SISALRIL;

(C) Las ambiguas y solapadas infracciones penales previstas en la ley 87-01 y sus normas complementarias deben ser constatadas por los inspectores de trabajo a los fines de que la TSS inicie ante el juzgado de paz un proceso contravencional penal en cobro de los recargos que prevé la ley como sanción y una multa de doce (12) salarios mínimos por cada trabajador afectado, además de tener la facultad de perseguir administrativamente el monto que le adeude el empleador. El juzgado de paz también condenará a las sanciones previstas en los artículos 720 y 721 del Código de Trabajo, pudiendo ser apelada dicha sentencia; la pena de prisión corresponde a los administradores gerentes, representantes o a quien tenga la dirección de la empresa.

CAPÍTULO III:

CONFLICTOS ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY 107-13 & EL MODELO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE RIGE EL SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL EN OCASIÓN DEL INCUMPLIMIENTO DEL EMPLEADOR DE LA INSCRIPCIÓN O COTIZACIÓN DE SUS TRABAJADORES EN EL SISTEMA DOMINICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

3.1 El conflicto con el artículo 40.17 de la Constitución y con el principio de legalidad, atendiendo a las disposiciones de la ley 177-09.

El artículo 40, inciso 17 de la Constitución política dominicana establece claramente que "en el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad". Se trata de una apuesta por la potestad sancionadora de la administración frente al derecho penal a los fines de combatir las conductas ilícitas que el legislador considera que el derecho administrativo resulta más efectivo para la tutela del bien jurídico individual y colectivo que pretende proteger.

Para poder cumplir con la previsión del artículo 40.17 de la Constitución, es necesario que la ley disponga claramente las conductas que sanciona penalmente y las que sanciona administrativamente, pues, como se ha estudiado, el principio de reserva de ley que opera en materia penal es absoluto y se distingue de la adecuada cobertura legal aplicable a las sanciones administrativas, pues, en este último caso es admisible la intervención reglamentaria para la más adecuada identificación o tipificación de las conductas y graduación de las sanciones (Parada, 1998). Una cosa es que el legislador sancione la misma conducta por ambas vías, *-caso en que entraría en conflicto con el principio non bis in idem-*, otra cosa es que la sanción administrativa implique directa o indirectamente pena privativa de libertad, y otra muy distinta es que la conducta sea claramente sancionada una sola de las vías; para cualquier caso, la ley debe ser clara y satisfacer los lineamientos del principio de legalidad y reserva de ley.

Como se ha mencionado, la ley 107-13, Orgánica de Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, prevé expresamente en su artículo 35 que "la potestad sancionadora de la Administración Pública sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa". Asimismo, el párrafo I del artículo 36 de la

indicada ley 107-13, habilita el carácter complementario de los reglamentos en ocasión del ejercicio de la potestad sancionadora, estableciendo que "los reglamentos sólo podrán especificar o graduar las infracciones o sanciones legalmente establecidas con la finalidad de una más correcta y adecuada identificación de las conductas objeto de las infracciones o de una más precisa determinación de las sanciones a que haya lugar".

De modo que el ejercicio de la potestad sancionadora requiere una habilitación legal expresa y precisa, no siendo admisible la remisión reglamentaria para la determinación esencial del hecho ilícito ni de la sanción, sino únicamente a la concreción o complementación de las lagunas legislativas, o para la reducción de los márgenes de discrecionalidad en la interpretación y aplicación, por razones de seguridad jurídica o exigencias técnicas (Sánchez Morón, 2008).

Así las cosas, la ley 87-01 en sus artículos 113 y 181, donde tipifica las infracciones que pudiesen cometer los empleadores por no inscripción o cotización de sus empleados en el SDSS, establece que la comisión de una cualesquiera de las infracciones previstas en dicho catálogo constituye, con respecto al artículo 113 "un delito sujeto a prisión correccional y/o multas" y con respecto al artículo 181 "un delito objeto de prisión correccional y de sanción", sin embargo, la ley no distingue en ninguna parte cuáles conductas son objeto de prisión y cuáles son objeto de sanción administrativa, no siendo cierto que todas las infracciones constituyen ilícitos penales, pues la propia ley concede competencia a la SIPEN y SISALRIL para determinar las infracciones e imponer las sanciones, e incluso, prevé que el CNSS establecerá la gravedad de cada infracción, y sólo las graves ameritan sanción penal según la ley.

De modo que no todas las infracciones previstas en la ley son penales, pues ello depende de la gravedad de la infracción *-establecida según norma expedida por el CNSS-*. En tal sentido, el CNSS en su resolución 61-03 sobre sanciones e infracciones del régimen de pensiones, ni establece un proceso que ofrece las garantías previstas en el artículo 69 de la Constitución, pues ni siquiera ofrece posibilidad de ejercer el derecho de defensa, enterándose el presunto infractor del expediente sancionador con la Resolución Sancionadora, además, la graduación de las infracciones para determinar su gravedad, la hace con una ambigüedad tal que permite que todas las infracciones entren dentro de la categoría de grave y muy grave, en clara violación de las normas del debido proceso y los principios que rigen la potestad

sancionadora de la administración; por otra parte, la resolución 169-04 sobre infracciones y sanciones del régimen de salud y riesgos laborales, simplemente ignora la graduación de las infracciones que pudiesen cometer los empleadores, remitiendo dicho conocimiento a los "Tribunales de la República", a pesar de hacerlo con todos los demás agentes que regula, pretendiendo con ello dar entendido que se trata de infracciones eminentemente penales, cuando contrariamente, la ley reserva la sanción penal a las infracciones graves, que deben ser determinadas por el CNSS.

E independientemente de que el CNSS, tanto en la resolución 61-03 como en la 169-04, hubiese hecho un perfecto ejercicio de graduación y determinación de la gravedad de las infracciones, atendiendo al principio de tipicidad, el sólo hecho de que una infracción administrativa pueda ser objeto de sanción penal en virtud de la determinación administrativa de la gravedad del hecho, constituye un serio atentado contra el principio de legalidad y reserva de ley, así como una franca violación al artículo 40.17 de la Constitución, en la medida en que la gravedad de la conducta es la condición que genera el carácter penal de la infracción inicialmente administrativa, y dicha graduación y determinación de gravedad la hace un ente administrativo, sin basarse en la ley, sino en una resolución propia, obviando toda garantía de legalidad y tipicidad; igualmente, independientemente de una correcta graduación de la infracción en el marco de un proceso que respete el debido proceso *-lo que no existe actualmente en la materia analizada-*, que la sanción privativa de libertad dependa de una evaluación de la gravedad de la infracción por parte de un ente administrativo en virtud de normas emanadas por la propia Administración, es realmente una manera de extenderle a la potestad sancionadora consecuencias penales, en violación del artículo 40.17 de la Constitución, al ser la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora, quien determina si el hecho constituye o no un ilícito penal.

En este contexto marcadamente inconstitucional, la ley 177-09 establece que los inspectores de trabajo son los funcionarios competentes para determinar la comisión de las infracciones penales previstas en la ley 87-01 y sus normas complementarias, dando competencia a los juzgados de paz para conocer dichas infracciones en virtud del procedimiento para contravenciones establecido en el Código Procesal Penal.

Al respecto, en primer lugar, como se ha señalado la ley 87-01, debido a sus deficiencias con respecto al principio de legalidad y tipicidad, no establece cuáles son las infracciones que

merecen sanciones penales, sino que para ello se necesita una graduación de parte de la Administración, que no se hace. Tal inconveniente es el primer obstáculo para la aplicación de la ley 177-09, además de que se trata de una vía para deducir sanciones penales en virtud de infracciones administrativas, en violación del artículo 40.17 de la Constitución.

Por otra parte, la actuación de los inspectores de trabajo no se encuentra claramente regulada en la ley. El acta de apercibimiento que éstos levantan, concediendo un plazo para la regularización de la infracción antes de levantar el acta de infracción, no tiene base legal alguna; de modo que el plazo tampoco lo tiene, siendo entonces concedido discrecionalmente por cada inspector, sin ningún parámetro legal que justifique la proporcionalidad y mucho menos una debida motivación del plazo. Se trata de un plazo suspensivo de la infracción, de modo que su regulación merece estar en la ley, aunque la graduación la determine una norma complementaria.

La ley 177-09 parte de la base de un respeto al principio de legalidad y tipicidad, así como un respeto al artículo 40.17 que no contempla la ley 87-01, intentando penalizar conductas antijurídicas sancionadas administrativamente, y alimentando así las falta de calidad legislativa de la ley 87-01, exponiendo a los presuntos infractores administrativos a sanciones penales, ante la negligencia del CNSS de regular debidamente su potestad sancionadora. Ante tales vicios, la inconstitucionalidad de los artículos 2 y siguientes de la ley 177-09 es evidente, pues se basa en sanciones penales inexistentes y a su vez, de dudosa constitucionalidad en su concepción.

3.2 El conflicto con el principio de legalidad y responsabilidad.

Al margen de lo anterior, que justifica la inconstitucionalidad de los artículo 2 y siguientes de la ley 177-09, con ésta se aplican sanciones penales y se somete al procedimiento de contravenciones, con las consecuencias al derecho de libertad que ello implica, sobre la base de incumplimiento de normas complementarias que no constituyen ninguna de las infracciones administrativas previstas en la ley 87-01, como es la constitución del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo y la producción del Manual de Seguridad de la empresa.

Asimismo, la resolución 61-03 del CNSS relativa al régimen de infracciones y sanciones del sistema de pensiones, establece que el catálogo de infracciones establecido en el artículo 113 de la ley 87-01 es meramente enunciativo, consagrando que las normas complementarias ampliarán dicho marco, en plena contradicción con el artículo 37 de la ley 107-13, así como de la Constitución; en cambio, como se ha descrito, la resolución 169-04 del CNSS elude la obligación de determinar la gravedad de las infracciones que pudiesen cometer los empleadores y graduar las sanciones.

Por ello, no es extraño ver sometimientos basados en la controversial ley 177-09, donde se determinan "infracciones penales previstas en la ley 87-01" sobre la base de reglamentos y resoluciones que en nada tienen que ver con las infracciones administrativas previstas en los artículo 115 y 181 de la ley 87-01.

Con ello se viola el principio de responsabilidad en primer lugar porque se trata de incumplimientos de obligaciones que no han sido legalmente determinadas como infracciones administrativas y por otra parte, porque la indicada ley 177-09 pretende penalizar dichas infracciones, recurriendo a un proceso donde la presencia física de un imputado es imprescindible, so pena de ser declarado en rebeldía y le sea impuesto un impedimento de salida², así como la posibilidad de su arresto por doce (12) horas.

Por otra parte, los artículo 112 y 180 de la ley 87-01 conciben un criterio de responsabilidad objetiva y única del empleador, con respecto a sus dependientes en el ejercicio de sus funciones, consiguiendo así evitar la discusión con respecto al principio de responsabilidad y la naturaleza de dependencia en que se desenvuelven las relaciones de trabajo, haciendo así efectivo el modelo administrativo sancionador, sin embargo, la indicada ley retoma la vigencia del artículo 722 del Código de Trabajo, que responsabiliza penalmente a "los administradores gerentes, representantes o personas que tengan la dirección de la empresa" de las infracciones cometidas por una persona moral, que aunque escapa del ámbito de la potestad sancionadora de la administración, merece la atención del presente estudio, pues se trata de una posible sanción penal de dudosa constitucionalidad por un hecho que tiene identidad de sujeto, hecho y fundamento con una infracción administrativa prevista *-de manera ambigua e insuficiente-* en la ley 87-01.

² Ver Resolución Laboral No. 068-13-00027 dentro del anexo No. 3.

3.3 El conflicto con el principio de *Non bis in idem*.

Como se ha indicado, la ley 177-09 supone la presencia clara y conforme al principio de legalidad, de infracciones penales en la ley 87-01 que en realidad no existen; lo que existe es un catálogo de infracciones administrativas cuya gravedad debe ser determinada por el CNSS y, de manera constitucionalmente discutible, sólo las infracciones graves ameritan sanción penal.

El incumplimiento por parte del CNSS de su obligación de determinar la gravedad de las infracciones a los fines de atribuir la eventual y cuestionable responsabilidad penal, junto a la vigencia de la ley 177-09 que supone, sin fundamentos, el cumplimiento de dicha obligación genera que en la práctica, el empleador que incumpla con su deber de inscribir y cotizar por sus empleados en el SDSS, pueda ser objeto de un procedimiento penal ante el juzgado de paz y un procedimiento administrativo sancionador ante la Superintendencia correspondiente.

Esta dualidad de procedimientos sancionadores atiende al mismo hecho y sujeto infractor, pues corresponde por la indicada no inscripción y cotización en el SDSS, asimismo, el bien jurídico protegido o fundamento de la sanción, parece ser el mismo: La protección de los derechos e intereses de los trabajadores y del SDSS en general; así las cosas, se trata de la posibilidad de iniciar un proceso penal y otro administrativo sancionador, producto de una infracción con identidad de hecho, sujeto y fundamento.

Ante tal realidad y la presencia en nuestra constitución de una disposición que establece que "nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa", es menester determinar cuál jurisdicción tiene preferencia, pues sólo una prevalecerá. En tal sentido, la doctrina española ha optado por la preeminencia de lo penal sobre el procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, repetimos lo dicho anteriormente, pues la doctrina de preeminencia de lo penal sobre lo administrativo sancionador, en caso de identidad de sujeto, hecho y fundamento, basada en la *subsidiaridad de las sanciones y prioridad del proceso penal* contradice el fundamento dogmático del derecho administrativo sancionador, así como la justificación de su origen, en la medida en que en parte éste se basa y surge por la necesidad de *despenalizar* las conductas que aunque antijurídicas, no son tan graves o no lesionan un bien jurídico que

merezca la sumisión a la jurisdicción penal. Tampoco coincide con el fundamento del derecho administrativo sancionador desde la perspectiva de garantía de la efectividad de la sanción, proporcionando un medio coercitivo más especializado y expedito que la jurisdicción penal. Parece extraño que un derecho que surge como respuesta práctica y eficiente a problemas notables, retroceda o desconozca su sentido dogmático de tal manera.

El derecho dominicano exige la preeminencia de la sanción administrativa en caso de infracción con identidad de hecho, sujeto y fundamento con la sanción penal, pues, la Constitución prevé en su artículo 69 la prohibición no de sanciones con identidad de causa, sino de procesos, además, ordena en su artículo 74.4 la interpretación más favorable al titular de los derechos fundamentales, cuando haya que interpretar normas relativas a éstos, como es el sometimiento a la jurisdicción penal *-que podría implicar la restricción de la libertad-* cuando la misma infracción ha sido sancionada por el legislador en sede administrativa.

Conforme la tesis anterior, parte de la doctrina ha asumido la *subsidiaridad de lo penal*, según la cual, "debe descartarse la utilización de la sanción penal en aquellos supuestos en que puede conseguirse el mismo efecto preventivo, por medio de otros mecanismos menos lesivos para con los derechos fundamentales de la persona, como, por ejemplo, las infracciones administrativas o civiles" (Hortal Ibrarra, 2005, citado por Gómez Geraldino, 2013).

La interdicción de una duplicidad de sanción ante infracciones con identidad de hecho, sujeto y fundamento, es una consecuencia necesaria del principio de legalidad, que impide una tipificación simultánea de iguales conductas con diferentes efectos sancionadores (Parada, 1998, citando a García de Enterría, 1971). No parece correcto ni guarda coherencia dogmática que el legislador conciba el derecho administrativo sancionador como una vía coercitiva reservada a hechos antijurídicos de menor relevancia social que aquellos sancionados por el derecho penal, para luego, alegremente, tipificar la misma conducta, con identidad de sujeto, hecho y fundamento, como una infracción susceptible de ambas sanciones, y peor aún, darle primacía a lo penal sobre lo administrativo sancionador, cuando la función instrumental de la Administración es garantizar los Derechos Fundamentales de los administrados, y actuar en consecuencia *-en caso de ser necesario-*, de la manera que resulte menos lesiva a éstos.

No sin razón, Luigi Ferrajoli (2004) afirma que quizá la conquista más importante del derecho contemporáneo es la regulación jurídica del derecho positivo mismo, no sólo en cuanto a las

formas de producción, sino también por lo que se refiere a los contenidos producidos, de modo que no es legítima ni válida una ley sólo por ser ley, sino que se debe subsumir en valores ético-políticos como la igualdad, dignidad de la persona y el respeto a derechos fundamentales. Se trata del fundamento teórico del constitucionalismo moderno: el control sustantivo de la vigencia del ordenamiento jurídico, subordinado al texto y principios plasmados en la Constitución, cuyo fin esencial es garantizar el goce y disfrute efectivo de los derechos de la sociedad que rige.

Así las cosas, la preeminencia exclusiva del procedimiento administrativo sancionador sobre el procedimiento penal en caso de infracción con identidad de sujeto, hecho y fundamento, apunta ser la doctrina adecuada para el ordenamiento constitucional dominicano, en vista de que: **i)** Debido al carácter instrumental del Estado, el principio de legalidad y el principio de favorabilidad que vincula a los poderes públicos, no se justifica constitucionalmente que el legislador sancione por vías paralelas la misma conducta, determinando por un lado que apuesta por la sanción administrativa por no ser necesario el proceso penal para la tutela efectiva del bien jurídico protegido, y por otra parte, precisamente lo contrario; **ii)** La concurrencia de sanciones penales y administrativas se debe a una crisis del principio de legalidad, que no sólo hace inefectivo el goce y disfrute de los derechos, sino que crea un ambiente idóneo para el abuso y la arbitrariedad; **iii)** Nuestro derecho constitucional concibe el procedimiento administrativo con las mismas garantías de debido proceso que el proceso penal, siendo éste último mucho más lesivo a los derechos fundamentales del individuo; **iv)** La protección del *non bis in idem* prevista en nuestra Constitución, consagra un principio que protege al individuo frente al inicio de procesos culminados o juzgados, no a la imposición de sanciones.

Atendiendo a dichas razones, resulta necesario tipificar claramente las conductas sancionadas administrativamente, así como delimitar aquellas que por su gravedad ameriten sanciones penales, a los fines de que no se viole el principio *non bis in idem*.

3.4 El conflicto de la resolución 61-03 del CNSS relativa a las infracciones y sanciones del régimen de pensiones con las normas del Debido Proceso y el caso de la resolución 169-04 del CNSS relativa las infracciones y sanciones del régimen de salud y riesgos laborales.

Suponiendo que no existiesen los problemas mencionados anteriormente, la ley 87-01 no prevé un proceso que ofrezca las garantías del debido proceso previstas en la Constitución ni

en la ley 107-13 para la determinación de la comisión de infracciones ni para la imposición de sanciones, sino que remite dicha labor al CNSS, quien emitió sendas resoluciones, cada una con puntos a tratar desde la perspectiva de las exigencias de la Constitución y la indicada ley. En efecto, la resolución 61-03 del CNSS relativa a las infracciones y sanciones del régimen de pensiones, descrita y detallada en el cuerpo del presente estudio, no prevé una separación entre la fase u órgano instructor y sancionador, pues quien determina la comisión de una infracción así como la sanción a imponer es el Comité de Sanciones de la SIPEN, limitándose el Superintendente a firmar la resolución.

Por otra parte, dicha resolución no prevé plazos para las actuaciones procesales de la SIPEN a los fines de garantizar un plazo razonable y celeridad en la resolución del proceso administrativo sancionador, y aún peor, en ningún artículo de dicha resolución se prevé la obligación de notificar al presunto infractor del inicio de la investigación o del proceso administrativo sancionador, violando así su derecho de defensa y evitando la contribución del presunto infractor a los fines de garantizar el acierto de la decisión administrativa. Todo lo contrario, dicha resolución prevé que el proceso de instrucción será completamente secreto, e incluso dentro de la propia SIPEN sólo lo conocerán las personas que sea estrictamente necesario, dejando como una simple opción del Superintendente, convocar a uno o más representantes de la empresa presuntamente infractora, cuando así lo considere necesario.

Evidentemente, se trata de un proceso que no ofrece la más mínima garantía de debido proceso para la determinación de la comisión de una infracción administrativa ni la imposición de una sanción; ello se agrava más con el hecho de que el resultado del procedimiento administrativo sancionador es un acto administrativo con presunción de legalidad, ejecutividad y ejecutoriedad, que afecta directamente los derechos del presunto infractor, y donde el ejercicio de cualquier vía de recurso no suspende la indicada ejecutividad y ejecutoriedad.

Por otra parte, si la indicada resolución 61-03 del CNSS peca de no haber concebido un proceso administrativo con las debidas garantías, la resolución 169-04 del CNSS relativa las infracciones y sanciones del régimen de salud y riesgos laborales peca de simplemente obviar su obligación de determinar la gravedad de las sanciones a imponer a los empleadores en falta y graduar las sanciones. Tal omisión es más grave tomando en cuenta que sí lo hace con las infracciones que pudiesen cometer todos los demás agentes que regula la SISALRIL, como si

la ley distinguiese entre el proceso administrativo sancionador al que están sometidos los distintos agentes de dicho sector.

Es una pena que la resolución 169-04 excluya de su alcance las posibles infracciones que pudieran cometer los empleadores en ocasión del SDSS, pues dicho reglamento cuenta con un proceso administrativo sancionador encomiable.

3.5 La efectividad de la tutela de los derechos protegidos: El modelo administrativo sancionador vs. la ley 177-09

El modelo administrativo sancionador previsto en la ley 87-01 en ocasión de la omisión de inscripción y pago de las cuotas de los trabajadores al SDSS por parte del empleador se encuentra incompleto, tanto desde la perspectiva del respeto al principio de legalidad, resera de ley y tipicidad, como desde el punto de vista procedimental, en cuanto a la determinación de la comisión de la infracción y la imposición de la sanción.

Sobre la base de dicha insuficiencia, la ley 177-09 pretende penalizar pura y duramente no sólo de la omisión de inscripción y pago de las cuotas de los trabajadores al SDSS por parte del empleador, sino cualquier incumplimiento a las normas complementarias del SDSS, sometiendo al presunto infractor a un proceso penal donde la determinación de la infracción depende de la discrecionalidad de un inspector de trabajo, debido a la falta de regulación legal de la expedición de actas de apercibimiento, donde el presunto infractor puede ser objeto de prisión, donde el tribunal puede dictar sentencia, pero la ejecutoriedad de ésta depende del momento en que la sentencia se haga definitiva, pudiendo el empleador distraer sus bienes e incluso disolverse.

Aparte de que como se ha expuesto, vulnera el principio *non bis in idem* ambos procesos paralelos en ocasión de infracciones con identidad de sujeto, hecho y fundamento, suponiendo que se supere tal obstáculo, se trata de dos soluciones distintas a un mismo problema; de dos medios para tutelar los mismos bienes jurídicos: los derechos de los trabajadores previstos en la ley 87-01 y sus normas complementarias y la efectividad del Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Ahora bien, ambos caminos tienen sus particularidades, y optar por uno u otro *-con una eventual iniciativa legislativa-* debe atender a la determinación de cuál resulta más eficaz y eficiente en la tutela de los derechos de los trabajadores, de los demás agentes del SDSS y de la Administración.

Por una parte, el proceso administrativo sancionador con las necesarias garantías del debido proceso, ofrece a la Administración mecanismos efectivos para tutelar los bienes jurídicos que pretende proteger con el ejercicio de la potestad sancionadora, al beneficiarse la sanción impuesta de una presunción de legalidad, ejecutoriedad y ejecutividad, al tiempo que ofrece al presunto infractor la posibilidad de discutir dicho acto administrativo por la vía judicial, sin que el ejercicio de la potestad sancionadora se dilate, salvo que sea suspendida la sanción por un órgano judicial. Asimismo, con el procedimiento administrativo se asegura la especialidad necesaria para resolver la controversia de una manera acertada y expedita, que con mayor fundamento lo podría hacer el ente regulador del sector que el poder judicial. Por otra parte, con el procedimiento administrativo sancionador siempre se corre el riesgo de una actuación parcializada por parte de la Administración, así como un abuso o desviación de poder, sin embargo, dichas posibles carencias se corrigen garantizando la revisión judicial posterior.

En cambio, un modelo de penalización de conductas que afectan un bien jurídico que no se salvaguarda en modo alguno con la privación de libertad del infractor, como es el caso previsto en la ley 177-09, o que aplica un procedimiento penal para adoptar sanciones eminentemente pecuniarias en el marco del poder judicial, en primer lugar, no parece ser tan eficaz con relación a los intereses del Estado, como el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, pues para que sea efectiva la sanción penal, hay que esperar que se agoten todas las instancias judiciales correspondientes y que la sentencia adquiera la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, pudiendo el proceso y la imposición de la sanción prolongarse sustancialmente en el tiempo. Tampoco conviene a la administración la rigurosidad del principio de legalidad que aplica en materia penal, que excluye la colaboración reglamentaria, haciendo ineficiente la regulación de un sector especializado. Igualmente, desde la perspectiva del presunto infractor, a pesar de que se trata de un proceso con más objetividad que el administrativo sancionador, al tratarse de un proceso penal, se ven afectados sus derechos fundamentales, pues basta que una persona física no comparezca al proceso para que se declare su rebeldía y se lacere su derecho de libertad; lo cual es grave tomando en cuenta que la persona física afectada es la que decida el Ministerio Público y el querellante en sus

actuaciones, y que en materia penal el régimen de notificaciones es más flexible que en cualquier otra materia; ello incluso puede servir de constreñimiento para que el presunto infractor pague las sanciones, aunque improcedentes, a los fines de proteger su libertad.

El proceso penal previsto en la ley 177-09 para complementar el modelo administrativo sancionador de la ley 87-01, en primer lugar carece de fundamentos, pues dicha ley parte de la supuesta certeza de sanciones penales en la ley 87-01, que no existe. Sin embargo, aunque evidentemente inconstitucional, la indicada ley 177-09 no deja de ser una declaración de las intenciones legislativas, que pretenden apostar por un modelo sancionador penal antes de uno administrativo sancionador para los empleadores que incumplen su deber de inscripción y cotización de los trabajadores en la SDSS, basado más en un intento de amedrentar penalmente que en un análisis de la efectividad de los bienes jurídicos que la Administración debe tutelar. En tal sentido, no parece nada acertado la apuesta legislativa por un modelo penal sobre el administrativo sancionador.

CONCLUSIÓN

La ley 87-01 en sus artículos 113 y 181, establece las infracciones que pudiesen cometer los empleadores por no inscripción o cotización de sus empleados en el SDSS, establece que la comisión de una cualesquiera de las infracciones previstas en dicho catálogo constituye, con respecto al artículo 113 relativo a la SIPEN, "un delito sujeto a prisión correccional y/o multas" y con respecto al artículo 181, relativo a la SISALRIL, "un delito objeto de prisión correccional y de sanción", sin embargo, la ley no distingue en ninguna parte cuáles conductas son objeto de prisión y cuáles son objeto de sanción administrativa, no siendo cierto que todas las infracciones constituyen ilícitos penales, pues la propia ley concede competencia a la SIPEN y SISALRIL para determinar las infracciones e imponer las sanciones, e incluso, prevé que el CNSS establecerá la gravedad de cada infracción, y sólo las graves ameritan sanción penal según la ley.

De modo que no todas las infracciones previstas en la ley son penales, pues ello depende de la gravedad de la infracción *-establecida según norma expedida por el CNSS-*. En tal sentido, el CNSS en su resolución 61-03 sobre sanciones e infracciones del régimen de pensiones, ni establece un proceso que ofrece las garantías previstas en el artículo 69 de la Constitución, pues ni siquiera ofrece posibilidad de ejercer el derecho de defensa, enterándose el presunto infractor del expediente sancionador con la Resolución Sancionadora; por otra parte, la resolución 169-04 sobre infracciones y sanciones del régimen de salud y riesgos laborales, simplemente ignora la graduación de las infracciones que pudiesen cometer los empleadores, remitiendo dicho conocimiento a los "Tribunales de la República", a pesar de hacerlo con todos los demás agentes que regula, pretendiendo con ello dar entendido que se trata de infracciones eminentemente penales, cuando contrariamente, la ley reserva la sanción penal a las infracciones graves, que deben ser determinadas por el CNSS.

Independientemente de que el CNSS, tanto en la resolución 61-03 como en la 169-04, hubiese hecho un perfecto ejercicio de graduación y determinación de la gravedad de las infracciones, atendiendo al principio de tipicidad, el sólo hecho de que una infracción administrativa pueda ser objeto de sanción penal en virtud de la determinación administrativa de la gravedad del hecho, constituye un serio atentado contra el principio de legalidad y reserva de ley, así como una franca violación al artículo 40.17 de la Constitución, en la

medida en que la gravedad de la conducta es la condición que genera el carácter penal de la infracción inicialmente administrativa, y dicha graduación y determinación de gravedad la hace un ente administrativo, sin basarse en la ley, sino en una resolución propia, obviando toda garantía de legalidad y tipicidad; igualmente, independientemente de una correcta graduación de la infracción en el marco de un proceso que respete el debido proceso *-lo que no existe actualmente en la materia analizada-*, que la sanción privativa de libertad dependa de una evaluación de la gravedad de la infracción por parte de un ente administrativo en virtud de normas emanadas por la propia Administración, es realmente una manera de extenderle a la potestad sancionadora consecuencias penales, en violación del artículo 40.17 de la Constitución, al ser la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora, quien determina si el hecho constituye o no un ilícito penal.

En este contexto marcadamente inconstitucional, la ley 177-09 establece que los inspectores de trabajo son los funcionarios competentes para determinar la comisión de las infracciones penales previstas en la ley 87-01 y sus normas complementarias, dando competencia a los juzgados de paz para conocer dichas infracciones en virtud del procedimiento para contravenciones establecido en el Código Procesal Penal. Sin embargo, en primer lugar, como se ha señalado, debido a las deficiencias de la ley 87-01 con respecto al principio de legalidad y tipicidad, ésta no establece cuáles son las infracciones que merecen sanciones penales, sino que para ello se necesita una graduación de parte de la Administración. Tal inconveniente es el primer obstáculo para la aplicación de la ley 177-09, además de que se trata de una vía para deducir sanciones penales en virtud de infracciones administrativas, en violación del artículo 40.17 de la Constitución.

La ley 177-09 parte de la base de un respeto al principio de legalidad y tipicidad, así como un respeto al artículo 40.17 que no contempla la ley 87-01, intentando penalizar conductas antijurídicas sancionadas administrativamente, y alimentando así la falta de calidad legislativa de la ley 87-01, exponiendo a los presuntos infractores administrativos a sanciones penales, ante la negligencia del CNSS de regular debidamente su potestad sancionadora.

Tal realidad legislativa, cada ley con sus deficiencias, ofrece un marco donde se puede sancionar penal y administrativamente al empleador en falta, por una infracción con identidad de sujeto, hecho y fundamento. Debido a la presencia en nuestra constitución de una disposición que establece que "nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa", y por

el carácter instrumental del Estado y el fundamento dogmático del derecho sancionador, es menester determinar cuál jurisdicción tiene preferencia, pues sólo una prevalecerá. Optar por la preeminencia de lo penal sobre lo administrativo contradice el fundamento dogmático del derecho administrativo sancionador, así como la justificación de su origen, en la medida en que en parte éste se basa y surge por la necesidad de *despenalizar* las conductas que aunque antijurídicas, no son tan graves o no lesionan un bien jurídico que merezca la sumisión a la jurisdicción penal. Tampoco coincide con el fundamento del derecho administrativo sancionador desde la perspectiva de garantía de la efectividad de la sanción, proporcionando un medio coercitivo más especializado y expedito que la jurisdicción penal.

El derecho dominicano exige la preeminencia de la sanción administrativa en caso de infracción con identidad de hecho, sujeto y fundamento con la sanción penal, pues, la Constitución prevé en su artículo 69 la prohibición no de sanciones con identidad de causa, sino de procesos, además, ordena en su artículo 74.4 la interpretación más favorable al titular de los derechos fundamentales, cuando haya que interpretar normas relativas a éstos, como es el sometimiento a la jurisdicción penal *-que podría implicar la restricción de la libertad-* cuando la misma infracción ha sido sancionada por el legislador en sede administrativa.

El proceso penal previsto en la ley 177-09 para complementar el insuficiente modelo administrativo sancionador de la ley 87-01, en primer lugar carece de fundamentos, pues dicha ley parte de la supuesta certeza de sanciones penales en la ley 87-01, que no existe. Sin embargo, aunque evidentemente inconstitucional, la indicada ley 177-09 no deja de ser una declaración de las intenciones legislativas, que pretenden apostar por un modelo sancionador penal antes de uno administrativo sancionador para los empleadores que incumplen su deber de inscripción y cotización de los trabajadores en la SDSS, basado más en un intento de amedrentar penalmente que en un análisis de la efectividad de los bienes jurídicos que la Administración debe tutelar. En tal sentido, no parece nada acertado la apuesta legislativa por un modelo penal sobre el administrativo sancionador.

Para garantizar la efectividad de la protección de los bienes jurídicos previstos en la ley 87-01, es necesario escalecer el ejercicio de la potestad sancionadora del SDSS, tanto sustantiva como procesalmente; asimismo, no parece acertada la penalización de dichas infracciones. En tal sentido, citando a Luigi Ferrajoli (2004)

Nada hay de necesario en sentido determinista ni de sociológicamente natural en la ineficiencia de los derechos y en la violación sistemática de las reglas por parte de los titulares de los poderes públicos. No hay nada de inevitable y de irremediable en el caos normativo, en la proliferación de las fuentes y en la consiguiente incertidumbre e incoherencia de los ordenamientos, con los que la sociología jurídica sistémica representa habitualmente la actual crisis del Estado de derecho.

En ocasión del ejercicio de la potestad sancionadora de los entes del SDSS por el incumplimiento de inscripción y cotización de los trabajadores de un empleador, nuestro sistema de derecho cuenta con una superposición de fuentes que produce una anomia jurídica y la consecuente incertidumbre de ésta, así como la ineficacia del SDSS. Tal problema requiere una solución legislativa, atendiendo al principio de reserva de ley previsto en el artículo 74.4 de la Constitución.

RECOMENDACIONES

1. **MODIFICAR** la ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, creando un capítulo completo relativo al ejercicio de la potestad sancionadora, en tal sentido:

a) conceder dicha competencia preferiblemente a un solo ente administrativo, garantizando la separación de la fase instructora y sancionadora;

b) delimitar en dicha ley de manera clara y precisa, respetando su contenido sustancial, las conductas consideradas infracciones administrativas;

c) delimitar en dicha ley de manera clara y precisa, respetando su contenido sustancial, las sanciones aplicables por la comisión de las infracciones administrativas;

d) el proceso para la determinación de la comisión de la infracción y la imposición de la sanción.

2. **DEROGAR** los artículos 2 y siguientes de la ley 177-09, con la ley que cree el capítulo relativo a la potestad sancionadora del SDSS.

3. **FOMENTAR** conciencia de respeto al principio de legalidad y reserva de ley en materia administrativa sancionadora, así como el debido uso de la colaboración reglamentaria, para evitar así una pluralidad de normas complementarias que pretendan extender ilegalmente el marco del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doctrina:

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. (2008) *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Navarra, España: Editorial Aranzadi, SA.

SANCHEZ MORÓN, Miguel. (2008) *Derecho Administrativo. Parte General*. Madrid, España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).

PARADA, Ramón. (1998) *Derecho Administrativo I. Parte General*. Décima Ed. Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. (2009) *Principios de Derecho Administrativo General II. Segunda Ed*. Madrid, España: Portal Derecho, S.A.

BOCANEGRA SIERRA, R., MESTRE DELGADO, J., GAMERO CASADO, E., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BACIGALUPO SAGGESE, M., DÍEZ SASTRE, S., GARCÍA LUENGO, J., HUERGO LORA, A. (2009). *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo III, La Actividad de las Administraciones Públicas, Vol. I, La Forma*. Madrid, España: Portal Derecho, S.A.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., REBOLLO PUIG, M., MESTRE DELGADO, J., CANO CAMPOS, T., GALÁN GALÁN, A., GÓMEZ PUENTE, M., PORTA PEGO, B., VILATA REIXACH, M. (2009). *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo. Tomo III: La Actividad de las Administraciones Públicas, Vol. II, El Contenido*. Madrid, España: Portal Derecho, S.A.

RODRÍGUEZ RAMOS, María José, GORELLI HERNÁNDEZ, Juan, VÍLCHEZ PORRAS, Maximiliano. (2000). *Sistema de Seguridad Social. (Segunda Ed)*. Madrid, España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.)

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. (2008). *Tratado de Derecho Administrativo: Acto Administrativo. (4ta Ed.)*: Bogotá, Colombia: Universidad de Colombia.

GORDILLO, Agustín. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo: Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado (8va Ed.)*: Buenos Aires, F.D.A. Fundación de Derecho Administrativo.

SARMIENTO, Daniel. (2008). *El Soft law Administrativo: "Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Madrid, España: Editorial Aranzadi, SA.

NIETO, Alejandro. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid.

FERRAJOLI, Luigi. (2004). *Derechos y Garantías. la ley del más débil*: Madrid, España: Editorial Trotta, S.A.

GERALDINO, Alexis. (2013). *Derecho Penal Laboral y Penal del Trabajo*: Santo Domingo, R.D.: Editorial Centenario, S.R.L.

GARCÍA, Nicolás. (2013). *Los distintos procedimientos contenciosos en el Sistema Dominicano de Seguridad Social*: Santo Domingo, R.D.: Fundación Jurídica Internacional Curia Lex Doctoris.

GIL, Domingo, Eduardo Jorge Prats, et al. (2011). *Constitucion Comentada*. FINJUS. Santo Domingo.

VASQUEZ, Domingo, Juan Manuel Pellerano et al. (2002). *Curso de Garantías Constitucionales*. Santo Domingo: Escuela Nacional de la Judicatura.

RODRIGUEZ, Olivo, Fernando Campo, et al. (2003). *Constitucion y Garantías Procesales*. Escuela Nacional de la Judicatura. Santo Domingo.

Legislación:

Constitución Política de la República Dominicana, de fecha 26 de enero de 2010. Gaceta Oficial núm. 10561.

Ley 107-13 sobre derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de procedimiento administrativo, de fecha 6 de agosto de 2013, Gaceta Oficial núm. 10722.

Ley 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

Ley 177-09, sobre Amnistía a la Seguridad Social.

Ley 16-92, que crea el Código de Trabajo

Decreto 969-02 que contiene el Reglamento de Pensiones

Resolución 61-03 del Consejo Nacional de Seguridad Social, sobre Sanciones del Sistema de Pensiones

Resolución 169-04 del Consejo Nacional de Seguridad Social que aprueba el Reglamento sobre Infracciones y Sanciones al Seguro Familiar de Salud y al Seguro de Riesgos Laborales

ANEXOS

- 1.** Sentencia No. 068-13-00364 del Juzgado de Paz de la Cuarta Circunscripción del Distrito Nacional.
- 2.** Sentencia No. 068-14-000207 del Juzgado de Paz de la Cuarta Circunscripción del Distrito Nacional.
- 3.** Expediente No. 068-13-00648, relativo a sometimiento del Ministerio de Trabajo y Ministerio Público contra la entidad Producciones Televisa y Jose Augusto Thomen, del Juzgado de Paz de la Cuarta Circunscripción del Distrito Nacional.