



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Sentencia No. 50

Mercedes A. Minervino A., Secretaria General Interina de la Suprema Corte de Justicia, Certifica: Que en los archivos a su cargo hay un expediente que contiene una sentencia de fecha 03 de febrero de 2016, que dice así:

TERCERA SALA.

Casa

Audiencia pública del 3 de febrero de 2016.
Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, creada por la Ley No. 358-05, de fecha 9 de septiembre del año 2005, RNC No. 4-30-04392-3, con



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

domicilio social en la Av. Charles Summer No. 33, Los Prados, Distrito Nacional, representada por su Directora Ejecutiva Lic. Altagracia Paulino Ureña, dominicana, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral No. 001-0527820-4, domiciliada y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 29 de agosto de 2014, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Joaquín Zapata, por sí y por los Licdos. David La Hoz, Ysabel Batista y José M. Valdez, abogados del recurrente;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 13 de noviembre de 2014, suscrito por los Licdos. David La hoz, Ybelia Batista Tatis, Joaquín Antonio Zapata Martínez y José Migue Valdez, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-0794701-7, 001-1730715-7, 001-1091328-0 y 001-1381166-5, respectivamente, abogados del recurrente, mediante el cual proponen los medios que se indican más adelante;



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 23 de marzo de 2015, suscrito por los Licdos. Olivo Andrés Rodríguez Huertas y Boris Francisco De León Reyes, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-0003588-0 y 001-1810108-8, respectivamente, abogados de la recurrida Industrias Rodríguez, C. por A.;

Visto la Ley No. 25 de 1991, modificada por la Ley No. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación; 150 y 176 de la Ley No. 11-92 que instituye el Código Tributario de la República Dominicana, y la Ley No. 13-07 de Transición hacia el Control de la Actividad Administrativa del Estado;

Que en fecha 9 de diciembre de 2015, esta Tercera Sala en sus atribuciones Administrativas, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín y Francisco Antonio Ortega Polanco, asistidos por la Secretaria General, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente Recurso de Casación;

Que en fecha 1° de febrero de 2016, y de conformidad con la Ley No. 684 de 1934, el Magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia,



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dictó un auto, por medio del cual llama al magistrado Robert C. Placencia Alvarez, integran la sala para deliberar y fallar el recurso de casación de que se trata;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: **a)** que en la especie se trata de un recurso contencioso administrativo en el que la recurrente Industrias Rodríguez, S. A., solicita que se declare la nulidad de la Resolución No. 130-2012, dictada en fecha dieciocho (18) de julio del año dos mil doce (2012), dictada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), que la recurrente argumenta entre otras cosas, lo siguiente: “**Primero:** Se declara la violación de los artículos 33 literal d, 105 literal c) numerales 3 y 4, 109 literal c) y 112 literal b) de la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario No. 358-05, por parte de la razón social Envasadora Gas Caribe, quien tiene como representante al señor Samuel Burgos Romano, ubicada en la Autopista Duarte Km. 86½, Los Arroces, provincia Monseñor Nouel, República Dominicana, por el hecho de haber incurrido en infracciones graves en perjuicio de los derechos de los consumidores y usuarios, a causa de alteración e



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

incumplimiento de las normas relativas a la cantidad, peso y medidas de los bienes y servicios destinados al público y al incumplimiento en la prestación de servicios de las condiciones de calidad, cantidad, intensidad o naturaleza de las mismas, de conformidad con la normativa vigente; en vista de que, en el presente, caso por cada cinco (5) Galones de GLP vendidos se dejaron de dispensar Cero Punto Veintitrés (0.23) Galones menos, viéndose afectados los intereses económicos de los consumidores usuarios del servicio, por lo que la referida infracción grave se multara desde veinte (20) salarios mínimos hasta cien (100) salarios mínimos; **Segundo:** Se impone el pago de Cien (100) salarios mínimos del sector público por concepto de multa, a la razón social Envasadora Gas Caribe, a razón de Cinco Mil Ciento Diecisiete con 50/100) Pesos Dominicanos ascendente a la suma de Quinientos Once Mil Setecientos Cincuenta Pesos Dominicanos (RD\$511,750.00); **Tercero:** Otorga un plazo de Diez (10) días, a la razón social Envasadora Gas Caribe para cumplimiento, a partir de la recepción de la presente resolución; **Cuarto:** Ordena la notificación de la presente decisión a la compañía Envasadora Gas Caribe para los fines de lugar"; **b)** que sobre el recurso Contencioso Administrativo interpuesto intervino la sentencia ahora impugnada, cuyo dispositivo



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

es el siguiente: **“Primero:** Declara bueno y válido en cuanto a la forma, el *Recurso Contencioso Administrativo*, interpuesto por la razón social *Industrias Rodríguez, S. A.*, en fecha 20 de septiembre del año 2012, contra el *Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)*, por haber sido interpuesto conforme las reglas que rigen la materia; **Segundo:** Acoge, en cuanto al fondo el *Recurso Contencioso Administrativo*, y en consecuencia Anula la Resolución No. 130-2012, de fecha 18 del mes de julio del año 2012, rendida por el instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, por carecer de habilitación legal para sancionar administrativamente, conforme los motivos indicados; **Tercero:** Declara libre de costas el presente proceso; **Cuarto:** Ordena, la comunicación de la presente sentencia por secretaría a la parte recurrente *Industrias Rodríguez, S. A.*, a la parte recurrida el *Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)* y al *Procurador General Administrativo*; **Quinto:** Ordena, que la presente sentencia sea publicada en el *Boletín del Tribunal Superior Administrativo*”;

Considerando, que en su memorial la parte recurrente propone los siguientes medios de casación: **Primer Medio:** Errónea interpretación de la Ley; **Segundo Medio:** Desnaturalización de los



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

hechos; **Tercer Medio:** Falta de base legal;

Considerando, que en el desarrollo de sus medios de casación los cuales se reúnen para su examen por su estrecha vinculación, la recurrente alega en síntesis, que el tribunal a-quo al fallar en la forma en que lo hizo realizó una errónea interpretación de los hechos y una mala aplicación del derecho, que la Ley 358-05 en su artículo 33 literal c) establece los derechos fundamentales del consumidor, a saber, “la protección de los intereses económicos mediante un trato equitativo y no discriminatorio o abusivo por parte de los proveedores de bienes y servicios”; que conforme lo dispone el artículo 28 de dicha Ley, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor será responsable además de tomar las medidas de lugar para garantizar los derechos del consumidor en caso de inexactitud de pesos y medidas, deficiencias de calidad y normas técnicas, de los productos y servicios que se ofertan en el mercado, en coordinación con Digenor; que en ese sentido, más que declarar la titularidad inequívoca de estos derechos fundamentales del consumidor, los cuales no son limitativos, según interpretación del artículo 74 de la Constitución Dominicana, el legislador ha establecido en virtud del principio de eficacia de la



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

administración pública y de la tutela efectiva, ágil, rápida y eficiente que ostenta toda administración, la potestad sancionadora del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor;

Considerando, que, continúa argumentando el recurrente, la interpretación dada por el tribunal a-quo en el sentido de que pro-consumidor carece de facultad para imponer sanciones derivadas de las infracciones constatadas y comprobadas por esta, es contraria al espíritu del legislador, puesto que es la misma ley quien le da calidad habilitante a tales fines; que las irregularidades cometidas por Industrias Rodríguez, S. A. (Envasadora de gas Caribe) fueron comprobadas por inspectores tanto de Pro-Consumidor como de Digenor, por lo que la recurrente conforme al procedimiento establecido y partiendo de las irregularidades detectadas, procedió a emitir la sanción administrativa correspondiente bajo los parámetros de tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad propios del derecho administrativo sancionador además de los criterios objetivos que establece la ley 358-05 en su artículo 107; que los jueces del tribunal a-quo para justificar su decisión hacen una simple referencia del artículo 117 de dicha ley, soslayando lo que establece el artículo 105 cuando de



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

manera precisa consagra las infracciones en materia de derechos del consumidor dependiendo de su naturaleza y tipicidad; que en ese sentido y conforme el literal c) del artículo 109, constituye una infracción grave, cuando se produzcan beneficios directos o indirectos de la infracción, como es el caso, ya que está debidamente documentado, que el elevado margen de beneficio de las estaciones de gas licuado de petróleo se debe al fruto del fraude en los pesos y medidas; por lo que cumpliendo con las disposiciones del artículo 112 la recurrente estableció las sanciones correspondientes; por lo que el tribunal a-quo al fallar como lo hizo dio una errónea y distorsionada interpretación de la ley, puesto que ha desconocido tanto la Constitución de la República como la Ley de la materia, las cuales atribuyen la potestad sancionadora a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor;

Considerando, que, agrega finalmente la recurrente, el tribunal a-quo desnaturaliza los hechos al establecer que Pro-consumidor al imponer las multas administrativas ha incurrido en violaciones al principio de separación de los poderes del Estado al convertirse en juez y parte, argumentando además la violación al debido proceso



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

constitucional, cuando realmente quien ha violado la ley es la recurrida, lo que ha quedado demostrado tomando en consideración el debido proceso y los principios que rigen la Administración Pública; que de la interpretación combinada de los artículos 53, 8 y 138 de la Constitución, podemos indicar que dicho tribunal ha incurrido en omisión de los principios elementales como función esencial del Estado, que la capacidad jurídica de la recurrente de sancionar le fue conferida a través de la Constitución, la Ley 358-05 y la Ley No. 166-12 de Sidocal, razones por las que dicha sentencia debe ser casada;

Considerando, que el tribunal a-quo para fundamentar su decisión sostuvo que, “en ninguna parte de la Ley General de Protección a los Derechos del Consumidor o Usuarios No. 358-05, se otorga como atribución a Pro-Consumidor la posibilidad de imponer sanciones a raíz de la supuesta comprobación de las infracciones verificadas en el artículo 112 de dicha ley. Es decir que, es la propia ley No. 358-05 la que ha establecido que en caso de una posible configuración de las citadas infracciones, será competencia del Juez de Paz disponer las sanciones de lugar, sin embargo Pro-Consumidor, con su actuación como en el caso de la especie viola y lesiona el



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Principio de Separación de los Poderes Públicos, ya que inicia “un proceso de investigación”, y concluye a su vez “sancionando al sujeto” con el pago de cien (100) salarios mínimos del sector público por concepto de multa, en contra de la entidad comercial Industrias Rodríguez S.A., a razón de cinco mil ciento diecisiete con 50/100 pesos dominicanos, ascendente a la suma de Quinientos Once Mil Setecientos Cincuenta Pesos Dominicanos (RD\$511,750.00); el Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), basa su decisión en el artículo 117 de la citada Ley 358-05”;

Considerando, que, continúa afirmando el tribunal a-quo, que “en modo alguno no es posible identificar en alguna parte del artículo descrito de forma precedente que el Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), tiene la facultad para imponer sanciones derivadas de las infracciones. Sin embargo, el mismo sí otorga facultad a dicho organismo para iniciar las investigaciones, no así para imponer sanciones, quedando demostrado con lo expuesto de manera precedente, que la Resolución No. 130-2012, de fecha 18 del mes de julio del año 2012, rendida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor y suscrita por



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

la Licda. Altagracia Paulino Ureña, Directora Ejecutiva, como decisión administrativa, constituye una violación al Principio de Tutela Judicial efectiva y debido proceso al arrogarse Pro-Consumidor facultades jurisdiccionales propias de los tribunales de justicia; que si la referida resolución pretendiere violentar los sagrados preceptos, como ocurre en la especie, la misma deviene no conforme con la Constitución, lo que acarrea que estén sancionados con su inaplicación conforme a lo previsto por el artículo 6 de la misma”;

Considerando, que en el presente caso se trata de una violación a la Ley 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario; cuyo artículo 5 crea el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, como entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera con personalidad jurídica, responsable de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la aplicación de dicha ley, su reglamento y las normas que se dicten a favor de consumidores y usuarios de bienes y servicios en el país; que en ese orden, el artículo 23 de dicha ley da expresamente competencia a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor para conocer, por vía administrativa, los casos de



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

conflictos relativos a dicha ley, debiendo ésta, en virtud de lo señalado por el artículo 27 y siguientes, ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley aplicable dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso, y tomar las medidas de lugar para garantizar los derechos del consumidor en caso de inexactitud de pesos y medidas, deficiencias de calidad y normas técnicas, de los productos y servicios que se ofertan en el mercado, en coordinación con Digenor;

Considerando, que contrario a lo establecido por el tribunal a quo en su sentencia, la Ley 358-05 en su artículo 31 literal j) faculta a dicho organismo a dictar resoluciones relativas a la aplicación de la ley en caso de infracciones y violaciones que deban ser conocidas y resueltas, en primera instancia, a su nivel de competencia; tomando, tal como establece la parte in-fine del artículo 42 de la referida ley, las medidas de lugar para sancionar las violaciones a la misma; que esa potestad sancionadora del órgano regulador de las relaciones de consumo (Pro consumidor) están tipificadas en los artículos 105 y 107 de dicha ley, artículos que dejan sentado el espíritu del legislador de dar competencia a este órgano regulador para aplicar sanciones administrativas en caso de infracciones relacionadas con la misma;



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Considerando, que el tribunal a-quo se confunde en su sentencia cuando señala que en caso de una posible configuración de una infracción cometida la competencia corresponderá al Juez de Paz, toda vez que, el artículo 104 de la ley de la materia establece claramente: “Violaciones. Las infracciones en materia de consumo serán objeto de las sanciones correspondientes, previa instrucción del expediente sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan incurrir”; que dicho artículo en su párrafo I, logra mayor alcance cuando señala que independientemente de la instrucción penal ante los tribunales, serán mantenidas las medidas administrativas “adoptadas para salvaguardar la salud y seguridad de las personas”;

Considerando, que la Constitución Dominicana en su Artículo 40 numerales 13 y 17 consagra: Numeral 13) “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa”; Numeral 17: “ 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”; de donde resulta la Potestad Sancionadora de la Administración



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Pública para imponer sanciones como consecuencia de una infracción administrativa, con la finalidad de garantizar el mantenimiento del orden, tanto de la sociedad como de la propia institución pública mediante la observación de todas aquellas conductas contrarias a la ley, lo cual constituye una atribución fundamentada en la supremacía constitucional y el poder sancionador de que esta investida la Administración Pública;

Considerando, que la sanción administrativa es una expresión del *ius puniendi* del Estado, que es una consecuencia lógica del ordenamiento jurídico, pues la norma sin sanción carecería de imperio, y que su objetivo es corregir una conducta, es decir, es un medio para educar al infractor, por lo que la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o indirecta impliquen privación de libertad, tal como lo expresa el artículo 40.17 de la Constitución, por todo lo cual el legislador al diseñar el régimen sancionador de la Administración Pública lo hace tomando en consideración los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y tipicidad a que están sujetas las actuaciones de la Administración;



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Considerando, que amparado en las indicadas bases jurídicas, es que Pro Consumidor ha actuado para sancionar las faltas imputadas a la recurrida y comprobadas siguiendo el debido proceso instituido por la ley que rige la materia, instrumentándose las actas correspondientes donde se señalan, las faltas cometidas provenientes de la adulteración de los medidores de gas, lo que indica que al sancionar con multas pecuniarias a dicha recurrida, actuó dentro de su competencia y facultades legales, contrario a lo establecido por el tribunal a-quo en su sentencia;

Considerando, que Pro Consumidor, como órgano regulador actuó correctamente aplicando las sanciones tipificadas en los artículos 112 y siguientes de la Ley 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, que la faculta a imponer las multas correspondientes en razón de la gravedad de la falta cometida, lo que fue apreciado por dicha institución; que como institución de la Administración Pública tiene el compromiso de garantizar y proteger de manera efectiva los derechos de las personas, a fin de preservar el Estado Social y Democrático de derecho imperante en la República Dominicana, lo que hizo al dictar su resolución, sin que se haya vulnerado en la misma los principios de eficacia, proporcionalidad,



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

legalidad, tipicidad, motivación, entre otros;

Considerando, que el tribunal a-quo, en violación a nuestra Constitución y en desconocimiento de la ley que rige la materia, revocó la Resolución No. 284-2012 de fecha 16 de julio de 2012, bajo el alegato de que Pro Consumidor no cuenta con facultad sancionadora; que éste debió limitarse a revisar la legalidad de la actuación de Pro Consumidor y ponderar si la multa establecida era cónsona con el principio de legalidad y tipicidad, pues es a través de la facultad sancionadora de que está investida la Administración que la misma puede cumplir sus fines constitucionales, garantizando la protección de los derechos fundamentales del consumidor, la seguridad de la población y el bienestar general consagrados en el artículo 53 de nuestra Carta Magna, razón por la cual dicha sentencia debe ser casada sin necesidad de examinar los demás medios del recurso;

Considerando, que de acuerdo a lo establecido en la parte in fine del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, modificado por la Ley No. 491-08, cuando la Casación no deje cosa alguna por juzgar procede la casación sin envío, lo que aplica en la especie, dado que del hecho de reconocerse que Pro Consumidor es un órgano de la Administración Pública se deriva que esta institución oficial tiene



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

competencia para aplicar sanciones pecuniarias, como efectivamente lo hizo; en consecuencia, recobra todo su imperio la Resolución No. 130-2012 dictada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) en fecha 18 de julio de 2012;

Considerando, que de acuerdo a lo previsto por el artículo 176 párrafo V del Código Tributario, en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas.

Por tales motivos, **Primero:** Casa sin envío la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 29 de agosto de 2014, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 3 de febrero de 2016, años



REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

172° de la Independencia y 153° de la Restauración.

(Firmados).- Manuel Ramón Herrera Carbuccia.- Edgar Hernández Mejía.-

Sara I. Henríquez Marín.-

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran al pie, en la audiencia pública del día, mes y año en ella expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

La presente copia se expide en Santo Domingo, Distrito Nacional, hoy 22 de marzo de 2016, a solicitud de la parte interesada. Exonerada de pagos de impuestos y sellos de Impuestos Internos.

MERCEDES A. MINERVINO A.
Secretaria General Interina