

---

Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 29 de mayo de 2013.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor).

Abogados: Licdos. Joaquín A. Zapata, José Miguel Valdez, Licda. Ana Vialet y Dr. David La Hoz.

Recurrido: Propano y Derivados, S. A.

Abogado: Lic. Joaquín Guillermo Estrella Ramia.

**TERCERA SALA.**

*Casa.*

Audiencia pública del 23 de diciembre de 2015.  
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 domicilio social en la Av. Charles Summer No. 33, Los Prados, Distrito Nacional, representada por su Consultor Jurídico, Lic. Félix Pujols Jérez, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral No. 001-1470163-4, domiciliado y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el 29 de mayo de 2013, 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 Guillermo Estrella Ramia, abogado de la recurrida Propano y Derivados, S. A.;

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 25 de junio de 2013, suscrito por los Licdos. Joaquín A. Zapata, José Miguel Valdez, Ana Vialet y el Dr. David La Hoz, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-1091329-0, 001-1381166-5, 073-0012109-7 y 001-0794701-2, respectivamente, abogados del recurrente, mediante el cual proponen los medios que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 2 de agosto de 2013, suscrito por los Licdos. Luis Ramón Salcedo, Marcela Carías, J. Guillermo Estrella Ramia, Mariela Santos Jiménez y Patricia Núñez Jáquez, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-1509804-8, 031-0301305-2,

031-0491550-3 y 031-0372362-7, respectivamente, abogados de la recurrida;

Visto la Ley No. 25 de 1991, modificada por la Ley No. 156 de 1997, y los artículos 1 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 5 de noviembre de 2014, esta Tercera Sala en sus atribuciones Laborales, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Edgar Hernández Mejía y Sara I. Henríquez Marín, asistidos por la Secretaria General, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente Recurso de Casación;

Que en fecha 21 de diciembre de 2015, y de conformidad con la Ley No. 684 de 1934, el Magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dictó un auto, por medio del cual llama, a los magistrados Robert C. Placencia Alvarez y Francisco Antonio Ortega Polanco, 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: que en fecha 16 de julio de 2012, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), dictó su Resolución núm. 284-2012, cuyo dispositivo es el siguiente: a) Se declara la violación de los artículos 33 literal d, 105 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 Propagas, quien tiene como representante al señor Amín Cubilete Marte, ubicada en el km. 53, de la Autovía del Este, municipio San Pedro de Macorís, provincia San Pedro de Macorís, 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 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, en el Primer dispensador por cada Cinco (05) galones de GLP vendidos se dejaron de dispensar Cero Punto Ochenta y Cinco (0.85) Galones menos; en el Segundo por cada Cinco (05) Galones de GLP vendidos se dejaron de dispensar Cero Punto Sesenta y Cinco (0.65) Galones menos, viéndose afectados los intereses económicos de los consumidores o usuarios del servicio; en el Tercero por cada Cinco (0.5) galones de GLP vendidos se dejaron de dispensar Cero Punto Sesenta y Dos (0.62) Galones menos, y en el Cuarto dispensador por cada Cinco (0.5) Galones de GLP vendidos se dejaron de dispensar Cero Punto Sesenta y Nueve (0.69) galones menos, viéndose afectados los intereses económicos de los consumidores o usuarios del servicio. **Segundo:** Se impone el pago de Cien (100) salarios mínimos del sector público por concepto de multa, a la razón social Envasadora Propagas, a razón de Cinco Mil Ciento Diecisiete con 507100 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 Propagas para cumplimiento, a partir de la recepción de la presente resolución. **Cuarto:** Ordena la notificación de la presente decisión a la compañía Envasadora Propagas para los fines de lugar; b) que sobre el recurso Contencioso Administrativo interpuesto intervino la sentencia ahora impugnada, cuyo dispositivo es el siguiente: *“Primero: Declara bueno y válido en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo, interpuesto por la razón social Propano y Derivados, S. A. (Propagas), 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. 284-2012, de fecha 16 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 Propano y Derivados, S. A. (Propagas) 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:** Violación a la Ley; **Segundo Medio:** Desnaturalización de los hechos; **Tercer Medio:** falta de base legal;

**Cuarto Medio:** Aspectos Constitucionales e infracciones Constitucionales; **Quinto Medio:** Contradicción de sentencias; **Sexto Medio:** Conclusiones petitorios;

Considerando, que en el desarrollo de sus cuatro primeros medios de casación, los cuales se reúnen para su examen por su estrecha vinculación la recurrente alega en síntesis, que el Tribunal Superior Administrativo al fallar en la forma en que lo hizo ha dado una errónea y distorsionada interpretación de la ley, puesto que ha desconocido un conjunto de títulos habilitantes en que la Ley 358-05 atribuye la potestad sancionadora a la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor frente a las inconductas de los administrados; que en ese sentido dicho tribunal desnaturalizó los hechos de la causa al establecer que Pro-consumidor al imponer las multas administrativas ha incurrido en la violación al principio de separación de los poderes del Estado pues se convirtió en Juez y parte a la vez; que Pro-Consumidor al ejercer sus facultades de investigación, sobre todo por denuncia de parte interesada, y de ente sancionador, está accionando como institución reguladora del mercado de bienes y servicios, para proteger los derechos colectivos y difusos, derechos constitucionales del consumidor, los que a raíz de la interpretación dada por el Tribunal Superior Administrativo en la sentencia impugnada están siendo suprimidos, anulados y desconocidos; que contrario a lo indicado por el Tribunal a-quo en su decisión el recurrente demostró a través de la documentación anexa al expediente que llevó a cabo todos los elementos que componen el derecho administrativo sancionador, el debido proceso, así como los denominados principios de de la administración pública;

Considerando, que para fundamentar su decisión el tribunal a-quo 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 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 razón social Propano y Derivados, D. S., (PROPAGAS), 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 argumentando 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. 284-2012, de fecha 16 del mes de julio del año 2012, rendida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor y suscrita por 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 alguna resolución pretendiere violentar los sagrados preceptos, como ocurre en la especie, dichos textos devienen no conformes 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 la especie 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 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;

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 en cuanto al último aspecto de los medios de casación examinados, esta Suprema Corte de Justicia advierte, 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 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;

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, 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 competencia para aplicar sanciones pecuniarias, como efectivamente lo hizo; en consecuencia, recobra todo su imperio la Resolución No. 284-2012 dictada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) en fecha 16 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, Falla: Primero: Casa sin envío la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha 29 de mayo de 2013, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo; Segundo: Declara que en esta materia no ha lugar a 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 23 de diciembre de 2015, años 172° de la Independencia y 153° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía y Sara I. Henríquez Marín. Grimilda Acosta, Secretaria General.

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