
Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de agosto de 2013.

Materia: Contencioso-Administrativa.

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

Abogados: Licdos. Joel Paulino, José Miguel Valdez, Licdas. Ana Vialet, Rosanna Colón, Lucía Céspedes García, Cornelia Santos y Dr. David La Hoz.

Recurrido: Transporte Marmolisa, S. A.

Abogados: Licdos. Juan José Espaillat Álvarez y Julio César Camejo Castillo.

TERCERA SALA.

Casa.

Audiencia pública del 12 de julio de 2017.
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 de 2005, RNC No. 4-30-04392-3, con domicilio social en la Av. Charles Summer No. 33, Los Prados, representada por su Directora Ejecutiva, Licda. 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 28 de agosto 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 Licdo. Joel Paulino, por sí y por las Licdas. Rosanna Colón y Cornelia Santos, abogadas de la recurrente;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Licdo. Juan José Espaillat Álvarez, por sí y por el Licdo. Julio César Camejo Castillo, abogados de la recurrida Transporte Marmolisa, 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 6 de octubre de 2015, suscrito por los Licdos. Lucía Céspedes García, José Miguel Valdez, Ana Vialet y el Dr. David La Hoz, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-0056841-9, 001-1381166-5, 073-0012109-7 y 001-0794701-2, respectivamente, abogados de la 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 9 de diciembre de 2015, suscrito por los Licdos. Julio César Camejo Castillo y Juan José Espaillat Álvarez, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-0902439-8 y 001-1761786-0, 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 20 de julio de 2016, esta Tercera Sala en sus atribuciones Laborales, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Sara I. Henríquez Marín y Robert C. Placencia Álvarez, asistidos por la Secretaria General, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente Recurso de Casación;

Que en fecha 10 de julio de 2017, 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 al magistrado Edgar Hernández Mejía, a integrar 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 fecha 3 de junio de 2014 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) dictó su Resolución D.E. No. 225-2014 cuyo dispositivo señala: “Primero: Se declara la violación de los artículos 33 literales c) y d), 51, 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; artículos 112 y 113 de la Ley No. 166-12 que crea el Sistema Dominicano para la calidad (SIDOCAL), por parte de la razón social Transporte Marmolisa, S. A., (Estación de Gasolina-Gasoil Marmolisa-Isla), ubicada Av. San Martín esquina Calle Moca, sector Villa Juana, Distrito Nacional, la cual tiene como representante a su propietario señor José Antonio Berroa Matos, dominicano, mayor de edad, portador de la Cédula de Identidad y Electoral No. 001-1299713-5, por el hecho de haber incurrido en infracciones graves en perjuicio de los derechos de los consumidores y usuarios, a causa de incumplimiento de las normas relativas a la inexactitud de 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; además de los casos de deficiencia en las condiciones de calidad, normalización técnica o estándares de calidad y el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidos en la Ley No. 358-05, sus reglamentos, disposiciones o resoluciones. En vista de que, en el presente, caso en los dispensadores encontrados alterados están dejando de dispensar el combustible pagado, viéndose afectados los intereses económicos de los consumidores o usuarios de dicho servicio; Segundo: Se impone el pago de cien (100) salarios mínimos del sector público por concepto de multa administrativa, a la razón social Transporte Marmolisa, S. A., (Estación de Gasolina-Gasoil Marmolisa-Isla) y el señor José Antonio Berroa Matos, dominicano, mayor de edad, portador de la Cédula de Identidad y Electoral No. 001-1299713-5, a razón de Cinco Mil Ciento Diecisiete con Cincuenta 50/100 (RD\$5,117.50) Pesos Dominicanos, ascendente a la suma de Quinientos Once Mil Setecientos Cincuenta Pesos Dominicanos (RD\$511,750.00); Tercero: Se otorga un plazo de diez (10) días, a la empresa, Transporte Marmolisa, S. A., (Estación de Gasolina-Gasoil Marmolisa-Isla) y al señor José Antonio Berroa Matos, para cumplimiento de la presente resolución; Cuarto: Se ordena la notificación de la presente decisión a la empresa Transporte Marmolisa, S. A. (Estación de Gasolina-Gasoil Marmolisa-Isla) y señor José Antonio Berroa Matos, para los fines de lugar; Quinto: En cumplimiento con el procedimiento administrativo llevado a cabo por este instituto, se le otorga un plazo de diez (10) días laborales para el sector público contados a partir de la recepción del acto a recurrir por el administrado en desacuerdo para la interposición del recurso de reconsideración por ante la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor “Pro Consumidor” en virtud de las disposiciones de la Resolución No. 013.2012, de fecha (20) de diciembre del 2012”; b) que sobre recurso interpuesto intervino la decisión 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 Transporte Marmolisa, S. A., en fecha 3 de julio del año 2014, 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. 225.2014, de fecha 3 del mes de junio del año 2014, 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 Transporte Marmolisa, 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:** violación a los numerales 1 y 2 del artículo 165 de la Constitución de la República y a las disposiciones de la Ley núm. 358-05, numerales 1 y 2, los cuales sindican como una ley de orden público e interés social; **Segundo Medio:** Falta de base legal; **Tercer Medio:** Contradicción de fallos;

Considerando, que en el desarrollo de su primer medio de casación la recurrente alega en síntesis, que el artículo 165 de la Constitución en su numeral 1 establece que el Tribunal Superior Administrativo conoce de “los recursos contra las decisiones... de cualquier tribunal contencioso administrativo de primera instancia o que en esencia tenga ese carácter”, que este es precisamente el caso de Pro Consumidor, el cual es un Tribunal Administrativo en virtud de lo establecido en el artículo 23 de la Ley núm. 358-05, cuando señala que: “La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor es el organismo competente para conocer, por la vía administrativa, los casos de conflictos relativos a esta ley”, lo que evidencia que su competencia en su ámbito de aplicación es de pleno derecho y queda establecida fuera de toda duda razonable, al grado de que la propia Ley 358-05 en su artículo 17 le reconoce atribuciones para conocer del recurso jerárquico; que cuando el tribunal a-quo le reconoce a Pro Consumidor solo una atribución restringida para investigar, incurre en violación tanto de la ley 358-05 como de la Constitución de la República; que de la lectura de los artículos 27, 28, 31 y 104 de la ley 358-05 se desprende la facultad de la recurrente para emitir las resoluciones correspondientes una vez comprobada las infracciones a la ley, por lo que el tribunal a-quo se confunde en su decisión al no reconocerle a Pro- Consumidor su poder de decisión una vez comprobada las irregularidades cometidas a través la inspección levantada a tal efecto razón por la cual dicha sentencia debe ser anulada;

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 Usuario 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 transporte Marmolisa, S.A., a razón de cinco mil ciento diecisiete con 50/100 pesos dominicanos, ascendente a la suma de Quientos Once Mil Setecientos Cincuenta Pesos Dominicanos (RD\$11,750.00); el Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-consumidor), basa su decisión entre otros artículos, en el 51 de la citada ley 358-05...”;

Considerando, que, continua 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 si otorga facultad a dicho organismo para iniciar las investigaciones, no así para imponer sanciones. Quedando demostrado con lo expuesto de manera precedente, quedando demostrado con lo expuesto de manera precedente, que la Resolución No. 225.2014 de fecha 3 del mes de junio del año 2014,... constituye una violación al Principio de Tutela Judicial efectiva y debido proceso al arrogarse Pro-Consumidor facultades jurisdiccionales propias de los tribunales de justicia”;

Considerando, que del estudio de la sentencia impugnada y de la documentación a la que ella se refiere, esta Suprema Corte de Justicia ha podido verificar, que en fecha 1ro. de abril de 2014 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, Pro-Consumidor, conjuntamente con Técnicos del Departamento de Metrología del Instituto Dominicano para la Calidad (Indocal), realizaron una inspección en la Estación de Gasolina-Gasoil Marmolisa-Isla, (Transporte Marmolisa), ubicada en la avenida San Martín esquina calle Moca, sector Villa Juana, Distrito Nacional, levantándose las Actas de Inspección No. 8511 y 0631; que en fecha 19 de diciembre de 2011, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, Pro-Consumidor, emitió su Resolución No. 225-2014, mediante la cual se condenó a la recurrida al pago de una multa de RD\$511,750.00, por violación a las disposiciones contenidas en los artículos 33 literales c) y d), 51, 105 literal c) numerales 3 y 4, 109

literal c) y 112 literal b) de la Ley 358-05, 112 y 113 de la Ley No. 166-12 que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL); que por acto No. 606/2014 del 23 de junio de 2014, le fue notificada a la Estación de Gasolina-Gasoil Marmolisa-Isla, (Transporte Marmolisa) y al señor Rafael Martínez, en calidad de administrador de dicha empresa, la Resolución emitida por el Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor, Pro-Consumidor; que no conforme con la anterior decisión, la entidad Estación de Gasolina-Gasoil Marmolisa-Isla, (Transporte Marmolisa), en fecha 3 de julio de 2014 interpuso Recurso Contencioso Administrativo contra la misma, el cual dio como resultado la sentencia hoy impugnada;

Considerando, que en el presente caso se trata de una supuesta 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 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 dispensadores pertenecientes a la empresa Transporte Marmolisa, S.A., 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; que es precisamente 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;

Considerando, que siendo Pro-Consumidor el órgano estatal con la responsabilidad de establecer y definir las políticas, normas y reglamentos tendentes a la defensa de los derechos del consumidor, ejecutando las acciones correctivas y dictando resoluciones relativas a la aplicación de la Ley 358-05 en caso de infracciones conforme lo establece el artículo 111 y 112 de la misma, ciertamente podía, una vez agotado el debido proceso, aplicar la sanción correspondiente, tal y como lo hizo, lo que no fue apreciado por el tribunal a-quo al momento de tomar su decisión, en violación a nuestra Constitución y en desconocimiento de la ley que rige la materia, razón por la cual procede la casación de la sentencia impugnada sin examinar algún otro medio 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. 225--2014 dictada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) en fecha 3 de junio de 2014;

Considerando, que según lo dispuesto por el artículo 60, párrafo III de la ley núm. 1494 de 1947, "en caso de casación con envío, el Tribunal Superior Administrativo estará obligado al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación", lo que aplica en el presente caso;

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 No. 358-2015 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha 28 de agosto de 2013, cuyo dispositivo se ha 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 12 de julio de 2017, años 174° de la Independencia y 154° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía y Robert C. Placencia Álvarez. Cristiana A. Rosario V., 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.

Voto disidente del Magistrado Robert C. Placencia Alvarez en la sentencia dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha 12 de julio de 2017 que Casa sin envió la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el 28 de agosto de 2013.-

I) Introducción:

El derecho a disentir es un instrumento de índole democrático que tiende a reconocer el espacio y opinión de las minorías; en el ámbito de los órganos colegiados jurisdiccionales, donde se toman decisiones en base a deliberaciones, las reglas de la racionalidad imponen que cada juez pueda dar cuenta de su postura; a la vez que constituye una conquista para la libertad de opinión y de conciencia de todo juez en los asuntos decididos; en ese orden y actuando con el debido respeto hacia mis pares, procedo a disentir de la decisión tomada en el presente caso, bajo las consideraciones siguientes:

II) Hechos del presente caso.-

Que en fecha 3 de junio del 2014, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) dictó su resolución D. E. núm. 225-2014 por medio de la cual impuso una sanción pecuniaria de multa administrativa de cien salarios mínimos del sector oficial a la razón social Transporte Marmolisa, S. A., y al señor Jose Antonio Berroa Matos, por incurrir en infracciones graves en perjuicio de los consumidores y usuarios, específicamente por violación a los artículos 33, literales c) y d), 51, 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 núm. 358-05, así como de los artículos 112 y 113 de la Ley núm. 166-12 que crea el Sistema Dominicano para la calidad (SIDOCAL);

que sobre el recurso contencioso administrativo interpuesto contra este acto administrativo en ejercicio del "*ius puniendi*" dictado por este órgano de la Administración, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia objeto del presente recurso de casación, mediante la cual acogió el fondo de dicho recurso y por vía de consecuencia, anuló la indicada resolución sancionadora de Proconsumidor, por entender dichos jueces que esta entidad carece de habilitación legal para sancionar administrativamente;

que sobre esta decisión es que ha sido interpuesto el presente recurso de casación incoado por Proconsumidor, y en el conocimiento del mismo fue dictada la sentencia sobre la cual emitimos el presente voto disidente.

III) Elementos que se destacan de la decisión adoptada por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia.-

La decisión adoptada por la mayoría de mis pares, su ratio consiste en que de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Protección al Consumidor se la da expresa competencia a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor para conocer, por vía administrativa, los casos de conflictos relativos a dicha ley, debiendo este órgano en virtud de lo señalado por el artículo 27 y siguientes de la referida ley, 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; que siguen argumentado la mayoría de mis pares, que contrario a lo considerado por la sentencia objeto del presente recurso, el artículo 31, literal j) de la indicada ley, faculta a Proconsumidor para 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 lo establece la parte in-fine del artículo 42 de la referida ley, las medidas de lugar para sancionar las violaciones de 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; que además consideraron dichos jueces, que el tribunal superior administrativo al dictar su sentencia, se confunde cuando señala que en caso de una posible configuración de una infracción cometida, la competencia le corresponde al Juez de Paz, lo que al entender de mis pares, entra en contradicción con las disposiciones del artículo 104 de dicha ley; así como también entienden que conforme a la Constitución Dominicana en su artículo

40 numerales 13 y 17, Proconsumidor, como órgano regulador del Derecho del Consumo, actuó correctamente aplicando las sanciones tipificadas en los artículos 112 y siguientes de dicha ley, que la faculta para imponer las multas correspondientes en razón de la gravedad de la falta cometida y que es precisamente a través de esta facultad sancionadora de que está investida la Administración, es 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; en base a las anteriores consideraciones esta Tercera Sala con la decisión de la mayoría, procedió a casar sin envío la sentencia impugnada y por vía de consecuencia reconoce la habilitación legal de Pro-Consumidor para aplicar este tipo de sanciones administrativas.

IV) Fundamentos de nuestro voto disidente.-

En cuanto a la decisión adoptada por la mayoría de mis pares, entendemos que los aspectos que conforman la misma no fueron valorados adecuadamente, sino que por el contrario, lo examinado por ellos, en tanto aspecto de una adecuada aplicación de la ley, imponía que el recurso de casación fuera rechazado; aunque aclaramos que el rechazo debía ser bajo consideraciones propias externadas por esta sala, implementando la técnica de suplencia de motivos, siendo estos los aspectos centrales en los que externamos nuestras consideraciones, lo que no fue comprendido, ya que los jueces que integran la mayoría de esta Tercera Sala no examinaron la ley de manera integral, con una visión finalista y en armonía con las disposiciones de la Constitución.

En este contexto surge lo que a nuestro entender es el aspecto controvertido: Si Proconsumidor como órgano regulador tiene potestad para imponer multas; determinar esto, impone no solo el reconocimiento de la existencia de los derechos del consumidor, sino, como la Administración en sentido general, requiere de una habilitación legal para el ejercicio de toda potestad, y si las directrices constitucionales de los derechos del consumidor han sido adecuadas en la ley, en específico en cuanto a las potestades de esta entidad para implementar los correctivos de lugar.

Precisiones Constitucionales.-

Cabe indicar que el artículo 6 de la Constitución Dominicana señala: “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”; es decir, que la supremacía de la constitución es reconocida en el texto ante cualquier norma, así como la sujeción de todos los órganos que ejercen potestades publicas a la misma; subyace en esta disposición el valor de orden, o sea, que cada poder u órgano, debe sujetarse a las delimitaciones que la Constitución prevé; así también, el artículo 7 de la Constitución, al consagrar la clausula de Estado Social y Democrático deja por sentado además del respeto a la dignidad humana y los derechos fundamentales, la separación e independencia de los poderes públicos, resaltando nueva vez el valor de organización y orden en el funcionamiento del Estado.

El derecho de los consumidores, precisamente surge gracias a la incorporación en las constituciones, de la clausula del Estado Social, en la que el Estado ya no solo es garante de las libertades públicas, en la que se sostiene el libre ejercicio de la libertad de empresa, sino, que también interviene en impulsar las medidas económicas y sociales, en procura de dotar de determinados bienes que son esenciales y básicos para los sectores más desafortunados.

Entendemos que la decisión tomada por la mayoría de mis pares, incurre en una serie de razonamientos, al analizar las disposiciones constitucionales, en específico, el artículo 53, que no se ajustan al punto que está siendo controvertido, ya que para todos resulta claro que los derechos del consumidor son reconocidos en la Constitución, lo que se ha obviado es que no basta que esté reconocido en la constitución, sino que su configuración, tal como lo señala el referido texto, sea de acuerdo a la ley; es decir, el constituyente ha reconocido el derecho del consumidor, que para la concreción de esos derechos, el Estado debe de implementar las directrices, ya sean políticas públicas y legislativas, sin obviar que en primer orden tales directrices deben estar programadas en el corpus de la ley, tal como lo expresa la Constitución; limitarnos a decir, que es un derecho constitucional, o sea en cuanto a su origen y reconocimiento, se incurriría en un razonamiento circular, sino se

aborda de que opera conforme a la ley, o sea, principio de reserva de ley; claro está, podría este tipo de razonamiento llevarnos a inferir, que al ser el legislador el llamado a establecer ciertas directrices por ley, no las haya implementado de forma adecuada y armónica a otros valores, en interés de la comunidad en su conjunto.

Como la Administración Pública está sometida al ordenamiento jurídico del Estado conforme al corolario del artículo 138 de la Constitución, y al control de juridicidad por parte de los tribunales de la actuación de la administración conforme lo dispone el artículo siguiente, que es el 139, se configura de manera ineludible el principio de legalidad, en tanto la Administración actúa conforme a una norma que la habilite a actuar: “vinculación positiva de la ley”, y la verificación por parte de los jueces de que las actuaciones, la Administración las realizó de conformidad a la ley.

Decir que toda actuación de la Administración, entre ellas la potestad de sanción, es de acuerdo a la ley, implica la capacidad o competencia de un órgano público para dictar un acto administrativo sancionador, esta competencia no se presume sino que debe estar expresamente establecida en la ley; cuando no es clara la competencia en el texto, para determinadas actuaciones, debe ser interpretada en el sentido de que no existe, en tanto es lo propio del principio de legalidad de vinculación positiva.

Examen de disposiciones de la Ley de Protección de los Derechos del Consumidor que son relevantes para el presente caso.-

Teniendo claro de que los derechos de los consumidores son de reserva de ley, nuestro legislador instituyó a través de la Ley núm. 358-05 sobre Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, todo lo inherente a la organización del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) en su parte operativa, potestades y competencias.

Así podemos citar algunas de las disposiciones trascendentes para el presente caso, como son las siguientes:

“Art. 17: Funciones Generales del Consejo Directivo de Pro Consumidor: a) Establecer políticas generales para la protección de los derechos del consumidor; b) dictar las resoluciones pertinentes a las funciones y responsabilidades que le acredita esta ley; c) conocer y aprobar los reglamentos de Pro Consumidor...”;

“Art. 24: Servicios de inspección y vigilancia.- La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor desarrollará los servicios de inspección y vigilancia de las entidades públicas y privadas para la aplicación y cumplimiento de esta ley. Para ello podrá: a) requerir informaciones y datos relevantes para los casos de conflictos relativos a esta ley; b) Hacer visitas de inspección y supervisión”;

“Art. 27.- En caso de encontrar violación a las disposiciones de esta ley, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor deberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley, aplicable dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso”;

Capítulo IV: De los Derechos del Consumidor: Art. 33, donde se reconocen como derechos fundamentales a los derechos del consumidor o usuario y dentro de la enunciación de estos derechos, cabe destacar que se le da la categoría de valor esencial a la protección de la vida y de la salud en el consumo o uso de bienes y servicios;

Capítulo V: Protección de la Salud y la Seguridad. En este capítulo debemos resaltar la disposición contenida en el artículo 43, por ser relevante para precisar el ámbito de la facultad sancionadora de Proconsumidor y que establece lo siguiente: “Se prohíbe la adulteración o eliminación de las fechas de expiración o de uso permitido, en materia de alimentos, medicamentos u otros productos perecederos, por constituir acciones fraudulentas que conllevan riesgos para la salud y seguridad de los consumidores. La violación de esta prohibición será sancionada por la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor con la incautación de los productos, multa y reparación de daños ocasionados al consumidor, sin perjuicio de otras acciones que conforme a la ley puedan ejercerse”; o sea, que en esta disposición como lo que está en riesgo es la salud y la seguridad, para adoptar sanciones eficaces de manera provisional, permite la aplicación de multas.

Capítulo VI: Protección de los intereses económicos.- Bajo este capítulo debemos resaltar el artículo 51 que dispone lo siguiente: “La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor será competente, de oficio o a denuncia de parte interesada, en los casos de inexactitud del peso y medida de los productos y servicios que se oferten y

comercialicen en el mercado, así como en los casos de deficiencia en las condiciones de calidad, normalización técnica o estándares de calidad y servicios de post-venta para adoptar las medidas que sean necesarias a los fines de garantizar los derechos del consumidor o usuario”.

Capítulo X: Responsabilidad Civil y Penal.-

Art. 104, párrafos I y II, en los que se deja claro que hay sanciones administrativas y penales; en el párrafo 2 se establece que en ningún caso se producirá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes.

Art. 107: Categorización de las violaciones.- Las infracciones se calificarán como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia”;

“Art. 112: Aplicación de sanciones.- Las infracciones a que se refiere la presente ley serán objeto de las siguientes sanciones:

Las infracciones leves, con apercibimiento o multa de hasta veinte (20) salarios mínimos; b) las infracciones graves, con multa desde veinte (20) salarios mínimos hasta cien (100) salarios mínimos, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción; y c) las infracciones muy graves, con multas desde cien (100) salarios mínimos, hasta quinientos (500) salarios mínimos, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los productos o servicios objeto de infracción”;

“Art. 132: Competencias.- Los juzgados de paz serán competentes para conocer de las infracciones a la presente ley. Las sentencias que decidan sobre infracciones leves no serán susceptibles de apelación...”;

Aclarado, que en la ley de Protección al Consumidor, se procura la protección de dos tipos de bienes básicos del consumidor, los de salud y seguridad y los económicos; para los primeros, o sea, para los que corresponde exclusivamente a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores, Pro Consumidor ha de operar como lo establece específicamente el citado artículo 43; para los segundos, o sea, bienes económicos, queda excluida la potestad sancionadora de Pro Consumidor para aplicar multas, por lo que en estos casos, debemos remitirnos a los citados artículos 112 al 132 de dicha legislación, que prevén las multas acorde a las infracciones y a la jurisdicción competente.

Consideraciones finales para fundamentar nuestro voto disidente.-

Atendiendo a lo categorizado en las disposiciones antes transcritas, el legislador previó distintos regímenes dependiendo del bien jurídico a proteger en beneficio de los consumidores, principalmente aquellas prácticas que pongan en riesgo la salud e integridad de los consumidores y por ende, el valor de la vida y por otro lado, aspectos de interés económico.

En ese orden, en lo inherente a prácticas que pongan en riesgo la salud y la seguridad de los consumidores, conforme al indicado título V de la ley núm. 358-05, al ser este un derecho esencial, puesto que con él se procura la preservación del valor de la vida, se le reconoce potestad sancionadora en este caso a Pro Consumidor para imponer multas administrativas, emitiendo un acto administrativo sancionador de acuerdo a lo establecido por el artículo 43 de dicha legislación, sin prescindir por supuesto de que tales medidas tienen la condición de provisionalidad, ya que luego de dictadas tienen un plazo para su impugnación ante el Tribunal Superior Administrativo, por tanto, sujetas al control de legalidad ejercido por los tribunales conforme a lo previsto por el artículo 139 de la Constitución. Por lo que cabe señalar, que la norma que se deriva de las disposiciones analizadas, es que cuando en las actividades de colocación y ventas de productos de consumo, que pongan en juego bienes básicos, como la salud y la integridad física del consumidor, como está en juego la vida de las personas, por ser ésta un valor esencial, solo en este caso es que la ley de la materia contempla la potestad sancionadora de Pro Consumidor para imponer multas, caso que no es el juzgado en la especie.

En relación al capítulo VI que trata sobre la Protección de los intereses económicos, debemos resaltar el

artículo 51 establece: “La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor será competente, de oficio o a denuncia de parte interesada, en los casos de inexactitud del peso y medida de los productos y servicios que se oferten y comercialicen en el mercado, así como en los casos de deficiencia en las condiciones de calidad, normalización técnica o estándares de calidad y servicios de post-venta para adoptar las medidas que sean necesarias a los fines de garantizar los derechos del consumidor o usuario”;

De una revisión de los artículos de este capítulo, que van desde el 45 al 85, no se advierte potestades específicas en relación a multas, por lo que en estos casos hay que remitirse a los artículos 104, 105, letra c), 112, 113 y finalmente 132; es decir, que el análisis integral de estas disposiciones nos indica que en las faltas de índole económica, la aplicación de multas compete directamente a los tribunales.

Por las razones antes expuestas, entendemos que el recurso de casación que nos ocupa en la especie, debió ser rechazado, pero supliendo con los motivos que por tratarse de la aplicación de la ley, esta Sala de la Suprema Corte de Justicia puede de oficio suplir, dejando sentado las precisiones de lugar para una adecuada interpretación y aplicación de la Ley núm. 358-05 sobre Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

Otro aspecto con el cual disentimos en esta decisión, es que al casar sin envío, lo que es una contradicción cuando ha sido establecido conforme a la mayoría de esta Sala, que la sentencia recurrida contiene una errada aplicación de la ley, se lleva hacia una pendiente resbaladiza lo que es el control no solo de legalidad del acto, sino de juridicidad, por cuanto si lo que han señalado la mayoría de mis pares es que Pro Consumidor tiene potestad y competencia para imponer multas de manera general, se requiere bajo ese criterio que los tribunales contencioso administrativos determinen si las multas fueron conformes a los parámetros establecidos en la ley y sobre todo examinar bajo el tamiz de lo justo y razonable, si la multa era adecuada, o sea, si la sanción era proporcional al hecho comprobado; por consiguiente, una casación si envío, como la que fue pronunciada en la especie, impide que se cumpla con el mandato constitucional del artículo 139 de la Constitución; mandato que garantiza examinar la razonabilidad y proporcionalidad en el monto de toda sanción administrativa, que es en lo que consiste el control de juridicidad material del acto, y por ende al obrar en esta forma, se desconoce la Constitución

Por los motivos antes expuestos, disentimos de la decisión dictada por esta Sala mediante la cual fue acogido el recurso de casación de Pro-Consumidor, que condujo a que fuera ordenada la casación sin envío de la indicada sentencia y a fin de que nuestra opinión se integre en el contenido de la sentencia emitida por esta Sala emitimos el presente voto disidente.