



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

Sentencia núm. 033-2021-SSEN-00565

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, Certifica: Que en los archivos a su cargo hay un expediente que contiene una sentencia de fecha 30 de junio de 2021, que dice así:

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F., Rafael Vásquez Goico y Nancy I. Salcedo Fernández, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **30 de junio de 2021**, año 178° de la Independencia y año 158° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), contra la sentencia núm. 183-2013, de fecha 29 de mayo de 2013, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 25 de junio de 2013, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. David La Hoz y los Lcdos. Joaquín A. Zapata, José Miguel Valdez y Ana Vialet, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0794701-2, 001-1091329-0, 001-1381166-5 y 073-0012109-7, con estudio profesional, abierto en común, en las instalaciones de su representada, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, creada por la Ley núm. 358-05, de fecha 9 de septiembre de 2005, RNC 4-30-04392-3, con su domicilio social ubicado en la avenida Charles Summer núm. 33, sector Los Prados, Santo Domingo, Distrito Nacional, representado por su consultor jurídico Félix Pujols Jerez, dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1470163-4, domiciliado y residente en la dirección antes indicada.

2. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 2 de agosto de 2013, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Luis Ramón Salcedo,



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

Marcela Carías, J. Guillermo Estrella Ramia, Mariela Santos Jiménez y Patricia Núñez, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1509804-8, 031-0301305-2, 031-0491550-3 y 031-0372362-7, con estudio profesional, abierto en común, en la firma “Estrella y Túpete”, ubicada en el literal y número H-24, de la calle Sebastián Valverde (antigua Calle 10), sector Jardines Metropolitanos, municipio Santiago de los Caballeros, provincia Santiago y *ad hoc* en la avenida Lope de Vega núm. 29, torre empresarial Novo-Centro, local 702, ensanche Naco, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Propano y Derivados, SA. (Propagas), organizada y existente de conformidad con las leyes dominicanas, con asiento social y principal establecimiento en el edificio Propa-Gas, ubicado en la avenida Jacobo Majluta, kilómetro 5^{1/2}, municipio Santo Domingo Norte, provincia Santo Domingo, representada por su presidente Arturo Santana Reyes, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0167397-8, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3. Mediante dictamen de fecha 5 de junio de 2014, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

4. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones *contencioso administrativas*, en fecha 5 de noviembre de 2014, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, Edgar Hernández Mejía y Sara I. Henríquez Marín, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5. En fecha 16 de julio de 2012, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), dictó la resolución D. E. núm. 284-2012, que declaró 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 núm. 358-05, por parte de la sociedad comercial Propano y Derivados, SA. (Propagas), por el hecho de haber incurrido en infracciones graves en perjuicio de los derechos de los consumidores y usuarios, como causa de la 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 e intensidad o naturaleza de ellas, de conformidad con la normativa vigente; producto de esto, la sociedad comercial Propano y Derivados, SA. (Propagas) interpuso recurso contencioso



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

administrativo, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 183-2013, de fecha 29 de mayo de 2013, que declaró la nulidad de la resolución impugnada, sobre la base de carencia de potestad sancionadora por parte del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor).

6. La referida decisión fue recurrida en casación por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), dictando esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, la sentencia núm. 692, de fecha 23 de diciembre de 2015, la cual, casó por vía de supresión y sin envío, reconociendo la potestad sancionadora del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), por lo que, al no estar de acuerdo con lo anterior, la sociedad comercial Propano y Derivados, SA. (Propagas), interpuso formal recurso de revisión jurisdiccional contra la indicada sentencia, dictando el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, la sentencia TC/0080/19, de fecha 21 de mayo de 2019, cuyo dispositivo textualmente establece lo siguiente:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por Propano & Derivados, S.A. (PROPAGAS) contra la Sentencia núm. 692, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia el veintitrés (23) de diciembre de



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

dos mil quince (2015). SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional anteriormente descrito y, en consecuencia, ANULAR la que anuló la decisión impugnada, sobre la base de una comprobación al debido proceso ocurrida en sede administrativa. Sentencia núm. 692, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia el veintitrés (23) de diciembre de dos mil quince (2015). TERCERO: ORDENAR el envío del expediente a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, para los fines establecidos en el numeral 10, del artículo 54 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al recurrente, Propano & Derivados, S.A. (PROPAGAS), y a la parte recurrida, Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO CONSUMIDOR). QUINTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011). SEXTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional (sic).

7. El expediente fue enviado por el Tribunal Constitucional, mediante la comunicación SGTC-3678-2019, de fecha 12 de agosto de 2019, recibida por la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, en fecha 6 de septiembre de 2019.

8. El artículo 54, incisos 9) y 10) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional, dispone que: *El procedimiento a seguir en materia de revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales será el siguiente “(...)*



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

9) *La decisión del Tribunal Constitucional que acogiere el recurso, anulará la sentencia objeto del mismo y devolverá el expediente a la secretaría del tribunal que la dictó; 10) El tribunal de envío conocerá nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado o a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada por la vía difusa.*

9. Lo anterior quiere decir que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia deberá decidir el recurso de casación original interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), en fecha 25 de junio de 2013.

III. Medios de casación

10. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**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” (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

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

12. Para apuntalar su primer, segundo, tercer y cuarto medios de casación, los cuales se examinan de forma reunida por su estrecha vinculación y resultar más útil a la mejor solución que se le dará al caso, la parte hoy recurrente alega, en síntesis, que el tribunal *a quo* desconoció el régimen habilitante otorgado por el legislador al Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), mediante la Ley núm. 358-05, para el uso del *ius puniendi* del Estado por medio de la potestad sancionadora en sede administrativa, desnaturalizando en todo momento los hechos, al establecer que esa potestad de imponer multas violenta el principio de separación de poderes y el debido proceso constitucional, cuando expresamente la norma legal habilita esas facultades, incurriendo así en una notoria infracción constitucional.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

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

“... IX. Que es importante señalar que si bien la facultad sancionadora es inherente a la administración, porque a través de ésta puede cumplir sus fines constitucionales tal y como establece el artículo 8 de la Constitución, en el sentido de que es función esencial del Estado, 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, dicha facultad debe serle atribuida por ley al órgano administrativo ya que es una facultad discrecional del legislador determinar si el castigo de una determinada conducta podrá canalizarse por la vía administrativa. X. Que del estudio de la ley 358-05 se establece que PROCONSUMIDOR no tiene poderes de decisión propio, sino que la ley le reconoce una legitimación activa para investigar y someter por ante el tribunal competente las personas que considere han cometido alguna infracción y solicitar la aplicación de las medidas restablecedoras de la actividad regulada. XI. Que en ese tenor el Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), excede las atribuciones conferidas por la ley, una vez, que en el presente caso, han hecho las veces de "juez y parte" al juzgar su propia actividad y aplicarle el derecho objetivo, y con ello convertir a ese organismo en un "tribunal de primer grado", disponiendo sanciones que en forma alguna son de su competencia... XIV. 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



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

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 ENVASADORA 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; el Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), basa su decisión en el artículo 117 de la citada ley 358-05... XV. 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 (PROCONSUMIDOR), 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 RESOLUCION 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. Altigracia Paulino Ureña, Directora Ejecutiva, como decisión administrativa, constituye una violación al Principio de Tutela Judicial efectiva y debido proceso al arrogarse PROCONSUMIDOR facultades jurisdiccionales propias de los tribunales de justicia... XVII. Que al ser sancionada la parte recurrente con el pago de CIEN (100) salarios mínimos del sector público por concepto de multa, en contra de la razón social PROPANO Y DERIVADOS. S. A. (PROPAGAS)...” (sic).



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

14. Como presupuesto de esta decisión, debe hacerse constar que el precedente del Tribunal Constitucional dominicano contenido en la sentencia TC/0080/19, la cual anuló la sentencia emitida por esta Tercera Sala en este mismo proceso, se refiere a la facultad de Proconsumidor para emitir sanciones pecuniarias en los casos específicos consagrados en el artículo 43 de la Ley núm. 358-05, General de Protección a los Derechos al Consumidor o Usuario. Es decir, ese precedente aplica cuando los hechos objeto de la infracción administrativa se refieran o relacionen con “adulteración o eliminación de las fechas de expiración o de uso permitido en materia de alimentos, medicamentos u otros productos perecederos...”, ya que esto es considerado por esta ley como “acciones fraudulentas que conllevan riesgos para la salud y seguridad de los consumidores”.

15. En efecto, en las páginas números 22 y 23 de la referida sentencia, el Tribunal Constitucional Dominicano reconoce la facultad de Proconsumidor para emitir sanciones pecuniarias de tipo administrativo sobre la base particular del citado artículo 43 mencionado, no así para los demás tipos de infracciones.

16. Lo citado más arriba constituye un precedente vinculante para esta jurisdicción, en el sentido de que PROCONSUMIDOR tiene la facultad



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

de emitir sanciones de tipo administrativo cuando se trate de situaciones que podrían afectar la salud de los consumidores al tenor del citado artículo 43 de la ley en cuestión. Ahora bien, en los demás casos, es decir, siempre que la situación no involucre medicamentos o alimentos con potencial dañino a la salud, ha de considerarse que no ha habido regulación normativa alguna por nuestro Tribunal Constitucional.

17. Independientemente de lo obligatorio de este precedente, debe entenderse esta diferencia de tratamiento entre las distintas infracciones a ser cometidas en violación a la Ley núm. 358-05¹, ello en vista de que algunas de ellas, muy específicamente las que se relacionan con alimentos y medicinas con capacidad de dañar la salud pública de la población², deben ser consideradas más graves que las demás, lo que justificaría cualquier diferencia de trato.

18. Sin embargo, como en el presente caso no se trata en lo absoluto de las infracciones contenidas en el citado artículo 43 de la ley que nos ocupa, sino que las irregularidades de la especie que involucra la venta

¹ Diferencia esta que se deriva de lo dicho anteriormente, en el sentido de que la TC/0080/19 estableció la facultad sancionatoria de PROCONSUMIDOR para las infracciones específicas del artículo 43 de la ley 358-05, no así con respecto a las restantes infracciones, las cuales no están reguladas o normadas por dicho precedente.

² Que son las previstas en el artículo 43 de la ley



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

de derivados del petróleo, no aplica el indicado precedente. Esto no es contradictorio con la indicada sentencia núm. TC/0080/19, en vista de que esta última anula la decisión dictada por esta Tercera Sala sobre la base única y exclusiva de que PROCONSUMIDOR, al momento de imponer la sanción que nos ocupa, violó el debido proceso administrativo previsto en el artículo 69.10 de la Constitución³.

19. Por esta razón se analizarán los medios de casación bajo la premisa de indagar jurídicamente si PROCONSUMIDOR conserva la facultad sancionatoria para todos los otros casos no previstos en el artículo 43 de la Ley núm. 358-05.

20. La Constitución dominicana en su artículo 40.17 instituye una reserva de ley en materia de potestad sancionadora de la administración pública, lo cual implica que, tanto la atribución de esa potestad a un órgano determinado, como la tipificación de la conducta sancionable, deben estar expresamente configuradas en una norma de rango legal. Debe dejarse por sentado aquí, que la ley que atribuya la competencia a una administración pública para dictar sanciones administrativas no debe plantear ninguna duda al respecto, ya que esto deja en manos de otro poder del Estado (Poder Judicial o Poder

³ Sobre esto volveremos más abajo.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

Jurisdiccional, según sea el caso) la decisión sobre una garantía ciudadana que la Constitución quiso estuviera en manos del Poder Legislativo⁴.

21. Hay que tener en cuenta que la Potestad Sancionatoria tiene potencialidad seria para restringir los derechos subjetivos de los ciudadanos, por lo que su uso arbitrario atenta directamente contra la cláusula del Estado de Derecho. Así las cosas, debe entenderse que la reserva de ley en materia de dicha potestad constituye una garantía ciudadana con la finalidad de que ella solo repose en órganos idóneos a fin de evitar excesos en su aplicación. En ese sentido, en términos constitucionales, debe ser la ley (Poder Legislativo) la que atribuya esa potestad a la administración como garantía ciudadana, no los jueces, lo cual, tal y como se lleva dicho, se desvirtúa cuando una ley es confusa, debiendo el Poder Judicial, en esos casos, negar el reconocimiento de la referida potestad sancionatoria a la administración, para no invadir su esfera competencial (usurpación de funciones).

22. La potestad sancionatoria de la administración pública debe ser configurada como una competencia legal atribuida a esta última, razón

⁴ Una ley confusa deja en manos de los jueces decidir si la ley faculta o no a la administración para dictar sanciones (potestad sancionatoria), cuando esto, según la constitución, debe ser garantizado por la ley,



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

por la que se verifica la relación íntima existente entre el principio de legalidad y el de competencia en la actuación administrativa. Así las cosas, podría decirse que la competencia es una concreción particular de la legalidad, ya que la administración se diferencia de los administrados en que estos últimos tienen una capacidad de obrar que es la regla, teniendo las excepciones que ser estipuladas en la ley, mientras que con la administración sucede todo lo contrario, su capacidad de obrar (atribuciones) debe quedar expresa en una norma jurídica.

23. Es por ello que el artículo 35 de la Ley núm. 107-13, sobre procedimiento administrativo, (la cual se cita a título de refuerzo doctrinal de este fallo, aunque temporalmente no aplique a la especie) establece lo siguiente: “Reserva de ley. La potestad sancionadora de la administración sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa. Su ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente atribuida”.

24. Todo esto nos remite al criterio asumido por esta Tercera Sala, en el entendido de que *el principio de legalidad es una obligación que se impone a toda persona, institución y órgano de someter su actuación administrativa al mandato legal y que constituye un límite racional y una condición de las*



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

actuaciones de la administración; de manera que se hace ineludible, la determinación, por parte de los jueces del mérito del recurso contencioso administrativo, de si se encuentra ante un supuesto de hecho, conforme con el cual, la Administración Pública tiene autorización legal para hacer determinada actuación (vinculación positiva); o si por el contrario, se encuentra ante un supuesto en el cual la norma no hace una mención expresa de un mandato de hacer; pero no indica un impedimento a la actuación administrativa (vinculación negativa), esta última sujeta al análisis, y consecuente carga motivacional, de la existencia de la materialización de la protección efectiva de los derechos de los administrados y del interés general, en virtud del derecho fundamental a la buena administración, positivizado de manera implícita en los artículos 138, 139, y 146 de nuestra Constitución, siempre que no exista un conflicto con una reserva de ley expresa indicada por el constituyente⁵.

25. Esta vinculación obligatoria a la expresa manifestación del legislador de habilitar el *ius puniendi* del Estado a favor de la Administración Pública, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción y en la actuación de la administración pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. Esta

⁵ SCJ, Tercera Sala, de diciembre 2020. Rte: Claro Vs Indotel.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

última es la que se conoce como potestad sancionadora de la administración que se viene mencionando más arriba en esta decisión y cuya activación *supone el incumplimiento de obligaciones públicas de los administrados, las que bien pueden imponerse por la ley (entiéndase normas jurídicas) o por un acto especial de la autoridad administrativa, en el ejercicio de una facultad conferida por la misma ley*⁶.

26. En la especie es preciso indicar que, salvo los casos comprendidos en el artículo 43 de la Ley núm. 358-05, la normativa reguladora no dota de potestad sancionadora expresa -y sin lugar a dudas- al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, sino de una facultad de comprobación administrativa previa al apoderamiento de los órganos jurisdiccionales con facultad para la imposición de multas. Esto es lo que en doctrina se reconoce como actuación administrativa de inspección o comprobación administrativa, la cual es *una función especial que tiene por objeto cautelar y/o constatar el cumplimiento de lo previsto por el ordenamiento vigente en el desempeño de determinadas actividades sujetas a regulación determinada. En lo específicamente referido a los efectos del ejercicio de las potestades de inspección, cuando concluyan en la constatación o verificación de la existencia*

⁶ BAEZ MARTINEZ, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial Trillas, México, 1997, pp. 334 - 335.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

de contravenciones al ordenamiento vigente, y conduce a un procedimiento sancionador⁷ y que esto en modo alguno podría suponer la posibilidad de asimilar la potestad de inspección (así como todas las actuaciones relacionadas con la misma) a una etapa correspondiente a la instauración y/o trámite de un procedimiento administrativo sancionador⁸.

27. Esto parte de la consigna de que si bien es cierto que, como resultado del ejercicio de las potestades de fiscalización, inspección o supervisión puede evidenciarse o constatarse la comisión de irregularidades o contravenciones al ordenamiento jurídico vigente, ello en modo alguno podrá considerarse asimilado al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa como una actividad instructiva en un procedimiento sancionador.

28. Ahora bien, en el supuesto de que resultase de esas inspecciones el conocimiento de una situación de riesgo para la salud de los consumidores podrá PROCONSUMIDOR adoptar medidas cautelares⁹; para prevenir riesgos o daños, como sería la retirada de un producto del mercado. Pero hay que dejar bien claro que dichas medidas, por su función, no constituyen una sanción propiamente

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Gaceta Jurídica. Peru. Pag. 389.

⁸ Ídem.

⁹ Las que por su naturaleza son provisionales.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

dicha. Es que una sanción no es una medida preventiva, sino un castigo por violentar el ordenamiento jurídico. En definitiva, son dos situaciones conceptuales muy diferentes y no asimilables la una a la otra.

29. Resulta oportuno indicar aquí que del análisis de los artículos 17 (funciones del Consejo Directivo), 23, 27, 31 y 42 (los dos últimos sobre las funciones del director ejecutivo) de la citada Ley núm. 385-05 no se vislumbra una explícita –y sin lugar a dudas –habilitación a PROCONSUMIDOR para dictar sanciones administrativas¹⁰, sino que las sanciones por la comisión de infracciones deberán ser dictadas por los jueces de paz conforme expresa el artículo 132 de la referida ley.

30. Mención especial merece artículo 117 de la ley, en donde se verifica que ese texto no puede tratar sobre verdaderas sanciones administrativas, ya que su contexto no se relaciona en lo absoluto con un procedimiento administrativo sancionador, impidiendo el derecho de defensa al posible transgresor al momento en que se permite convertir súbitamente una conciliación en una sanción unilateral sin instrucción para sancionar.

¹⁰ Todo a pesar de que los textos mencionados tratan sobre la competencia y atribuciones de los órganos supremos de PROCONSUMIDOR.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

31. Lo dicho anteriormente sobre la Potestad Sancionadora se coloca aquí en calidad de *“orbiter dicta”* de esta decisión por su relación intrínseca con lo decidido por los jueces del fondo. Sin embargo, no hay que olvidar que el Tribunal Constitucional, mediante su sentencia núm. TC/0080/19, anuló la sentencia dictada por esta Sala en razón a que PROCONSUMIDOR había emitido una sanción en violación al debido proceso.

32. También hay que tener en cuenta que esa razón de nuestro Tribunal Constitucional (violación al debido proceso), es una situación que denota directamente una transgresión al ordenamiento por parte de los jueces del fondo, la cual, aunque no formó parte del contexto jurídico del indicado fallo¹¹; ni mucho menos del recurso de casación del cual esta apoderada esta Tercera Sala, debe tener como efecto lógico la casación de la sentencia impugnada en vista a la obligatoriedad de los precedentes de ese órgano jurisdiccional, así como el envío de este expediente para que sea decidido por otra sala del Tribunal Superior Administrativo para su íntegro conocimiento.

33. De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación,

¹¹ Pues este se contrae a declarar que PROCONSUMIDOR no tiene potestad sancionatoria.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.

34. El párrafo III del artículo 60 de La Ley núm. 1494-47 de 1947, establece que *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 resulta aplicable en la especie; artículo que además establece en su párrafo V, que en el recurso de casación en esta materia no hay condenación en costas.*

V. Decisión

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

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 183-2013, de fecha 29 de mayo de 2013, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2013-3292

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

Recurrido: Propano y Derivados, SA. (Propagas)

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

presente fallo y envía el asunto para ser conocido por ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F., Rafael Vásquez Goico y Nancy I. Salcedo Fernández.

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

La presente copia se expide en Santo Domingo, Distrito Nacional, hoy 27 de julio de 2021, para los fines correspondientes. Exonerada de pagos de impuestos internos y sellos de impuestos internos.