



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

SCJ-TS-22-0537

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 31 de mayo de 2022, 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, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, 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 **31 de mayo de 2022**, año 179° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa), contra la sentencia núm. 0030-1642-2021-SSEN-00191, de fecha 4 de junio de 2021, dictada por la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 27 de agosto de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. María Esther Fernández A. de Pou y Diego Infante Henríquez, dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1136471-7 y 001-0084353-1, con estudio profesional abierto en común en la firma de abogados “Raful Sicard Polanco & Fernández”, ubicada en la calle Frank Félix Miranda núm. 8, ensanche Naco, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Compañía Panameña de Aviación, SA., (Copa), organizada y existente de conformidad con las leyes de la República de Panamá, con domicilio registrado en la avenida Abraham Lincoln esq. calle Jacinto Ignacio Mañón, torre ejecutiva Sonora, local. 101-1, ensanche Serrallés, Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su gerente general Héctor Amable Alcántara Martínez, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 013-0028894-9, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.
2. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 16 de noviembre de 2021, en el centro de servicio



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Johanna Calderón, Francisco Balbuena, Alexander Germán, Frederick Ferreras y los Dres. Rubén A. Carela y Robinson Guzmán Cuevas, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-1404091-8, 402-2450793-5, 001-1700460-6, 402-2623406-6, 093-0001834-9 y 001-0466756-3, con estudio profesional abierto en común en la consultoría jurídica de su representado 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 en la avenida Charles Sumner núm. 33, sector Los Prados, Santo Domingo, Distrito Nacional, representado por su director ejecutivo Eddy Alcántara Castillo, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1036782-8, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3. Mediante dictamen de fecha 21 de febrero de 2022, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

4. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones *contencioso administrativo*, en fecha 9 de marzo de 2022, integrada por los



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que presidió, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5. La señora Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte envió, a través de la sociedad comercial Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa), un paquete conteniendo 2 chaquetas y 2 documentos a Lima, Perú, que no pudo ingresar a territorio peruano; no conforme con el servicio recibido por parte de la sociedad comercial Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa), interpuso ante el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), una reclamación con la finalidad de que le fuera entregado el paquete enviado o devuelto el costo del servicio.

6. Mediante resolución núm. 572-2018, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), acogió la reclamación indicada y ordenó a la sociedad comercial Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa), realizar la entrega del paquete o en su defecto la devolución de la suma correspondiente al contenido del paquete y el monto pagado por el servicio.

7. Mediante la resolución núm. 023-2020, de fecha 6 de julio de 2020, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

(Proconsumidor), rechazó el recurso de reconsideración interpuesto por la sociedad comercial Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa), contra la resolución núm. 572-2018.

8. Al no encontrarse de acuerdo con la resolución que decidió el recurso en sede administrativa, la sociedad comercial Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa), interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de obtener la revocación de la comunicación núm. 023-2020 de fecha 6 de julio de 2020, dictada por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), y, en consecuencia, fuera rechazada la reclamación presentada por la señora Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte o que, en caso de reconocer alguna responsabilidad a cargo de la parte hoy recurrente, fueran aplicadas las disposiciones del Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, suscrito por la República Dominicana en Montreal, Canadá en fecha 28 de mayo de 1999.

9. Por lo anterior, la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-1642-2021-SEEN-00191, de fecha 4 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: *DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por la COMPAÑÍA PANAMEÑA DE*



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

*AVIACIÓN, S. A. (COPA), contra la Resolución No. 023-2020, dictada en fecha 6 de julio de 2020 por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR). **SEGUNDO:** RECHAZA el presente recurso contencioso administrativo incoado por la COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACIÓN, S. A. (COPA), contra la Resolución No. 023-2020, dictada en fecha 6 de julio de 2020 por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), conforme a las consideraciones antes expuestas. **TERCERO:** Se declaran compensadas las costas del proceso. **CUARTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACIÓN, S. A. (COPA); a las partes recurridas, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) y MÓNICA CECILIA VAHLIS GOURMEITTE y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).*

III. Medio de casación

10. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: “**Único medio:** Violación al principio de legalidad y juridicidad; violación del artículo 9 de la Ley núm. 107-13; violación falta de motivación; del derecho fundamental a un debido proceso y a una tutela judicial efectiva falta de base legal” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar
Juez ponente: Rafael Vásquez Goico



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

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 1º 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 sustentar el único medio de casación desarrollado en su recurso, la entidad Compañía Panameña de Aviación, SA., (Copa), expone violaciones distintas en su configuración y solución, razón por la cual son examinadas por aspectos, para mantener la coherencia de la sentencia.

13. Para apuntalar un aspecto de su único medio de casación propuesto, la parte recurrente alega, en síntesis, que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 138 de la Constitución dominicana las actuaciones de la administración están sujetas, además de los principios administrativos, al sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado, lo que genera que sus actuaciones deben haber sido previamente habilitadas por el legislador de manera explícita, pues ella solamente puede hacer lo que le está permitido; que la resolución núm. 023-2020, recurrida ante la jurisdicción administrativa, cuya decisión es a la vez objeto del presente recurso de



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

casación, al ratificar la resolución núm. 572-2018, vulnera los principios de legalidad y juridicidad, puesto que, si bien es cierto que Proconsumidor ante la verificación de un servicio insuficiente puede ordenar el reembolso del monto pagado por el servicio, de conformidad con el artículo 63 de la Ley núm. 358-05, no es menos cierto que no tiene la facultad ni competencia para ordenar la devolución de la suma correspondiente al contenido del paquete, pues la norma no le faculta a eso, planteamiento que fue realizado ante los jueces del fondo, quienes omitieron hacer mención de los motivos de su rechazo.

14. Continúa indicando la parte recurrente que, la administración y mucho menos el tribunal *a quo* no podían ignorar la eficacia de la aplicación de la Convención de Montreal que rige el sector de transporte aéreo para este tipo de situaciones, y que es ley interna en el país, por lo que la actuación de Proconsumidor debió limitarse a comprobar si existía un contrato entre consumidor y proveedor; que el servicio no fue realizado parcial o totalmente por el proveedor; que lo anterior no resultó imputable al consumidor; si el consumidor declaró o no el valor del contenido del paquete o si pagó un seguro al respecto; y, comprobado lo anterior, indicar los valores a ser pagados, por parte del proveedor al consumidor, conforme con las reglas de la Convención, además de que la única motivación brindada por Proconsumidor se relaciona con la falta de información en que



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

supuestamente incurrió la Compañía Panameña de Aviación, SA., (Copa), al brindar el servicio a la reclamante original, respecto a la prohibición del lugar de destino para recibir ropa usada, que era parte del paquete enviado y, en el caso de que no hubiese sido ofrecida la información, la norma aplicable es la Convención de Montreal, que dispone la responsabilidad limitada del transportista por no haberse prestado el servicio, independientemente de cuál es la causa de no haberse cumplido con la obligación de entrega, salvo causa imputable al remitente; en esas atenciones se comprueba que la administración ha actuado en contravención de los principios de legalidad y juridicidad, así como el tribunal *a quo* al fallar como lo hizo, razones por las cuales la decisión debe ser casada.

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

“... b) Alegada violación al principio de legalidad y al principio de juridicidad. 10. Que la parte recurrente alega que el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), al verificar la insuficiencia de la prestación de un servicio, tiene la facultad de ordenar el reembolso del monto pagado por el servicio, no obstante, ésta no tiene facultad para imponer una sanción de devolver el monto correspondiente al contenido del paquete. Que más aún, debió ponderar la aplicación del convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional hecho en Montreal, en fecha 28



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

de mayo de 1999. 11. Que este tribunal verifica que, en la resolución recurrida, el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), ponderó lo dispuesto en el artículo 63 de la ley núm. 358-05, el cual establece que ... 12. Que en la reclamación conocida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), no solo se trató de un servicio que la COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACIÓN, S. A. (COPA), prestó de forma insuficiente, sino que también hubo una pérdida del bien que se debía transportar en este caso las chaquetas. En este propósito, la parte recurrida en su resolución 023-2020, ponderó la aplicación del convenio de Montreal para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, suscrito en Montreal el 28 de mayo de 1999, cuando en el numeral 44 de la resolución atacada, PROCONSUMIDOR indicó que *“el proveedor COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACIÓN, S. A. (COPA AIRLINES), tiene la obligación de responder ante la consumidora por la pérdida del paquete, que esta entregará a su cargo y responsabilidad, y así lo indica el convenio de Montreal para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional Hecho en Montreal el 28 de mayo de 1999, que ha establecido que la indemnización, en caso de pérdida se limita a 1.000 derechos especiales de giro por pasajero, lo cual equivale a mil doscientos cuarenta y dos euros con 33/100 (EU\$1,242.33)”*. 13. Que la parte recurrente expresa que, de conformidad con el precitado convenio, se beneficia de una limitación de su responsabilidad por la pérdida del bien que debía transportar en virtud de que el artículo 22 del precitado Convenio, establece que en el transporte de carga, la responsabilidad del transportista en caso de destrucción, pérdida, avería o retraso se limita a una suma de 17 derechos especiales de giro por kilogramo, *a menos que el expedidor haya hecho al transportista, al entregarle el bulto, una declaración especial del valor de la entrega de éste en el lugar de destino, y haya pagado una suma suplementaria, si hay lugar a ello. En este caso, el transportista estará obligado a pagar una suma que no excederá del importe de la suma declarada, a*



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

menos que pruebe que este importe es superior al valor real de la entrega en el lugar de destino para el expedidor. En este orden, la parte recurrente alega que solo debe de pagar el importe que declaró la señora Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte, en el documento denominado House: H0207253, ascendente a la suma de diez dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 00/100 (US\$10.00), lo cual fue negado por la señora Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte. 14. Que este tribunal ha podido constatar que el documento denominado House: H0207253, correspondiente a la información de envío de las chaquetas y los documentos enviados no está firmado por la señora Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte, ni siquiera recibido por ésta, por lo que la recurrente no puede alegar la limitación de su responsabilidad establecida en el Convenio ... 19. Que, en virtud de lo anterior, este tribunal verifica que el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), actuó de forma apegada con lo establecido en la ley núm. 358-05, de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario y el convenio de Montreal para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional; suscrito en Montreal el 28 de mayo de 1999, de conformidad con sus facultades, por lo que se rechaza este pedimento ..." (sic).

16. El principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo, conforme con el cual, la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben ajustarse las actividades que realicen. Por tanto, la administración debe estar sometida de manera plena a la ley y al derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

17. El referido principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal¹.

18. Tras realizar la lectura de la decisión impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que fue planteado ante los jueces del fondo la vulneración al principio de legalidad, fundamentado en el hecho de que PROCONSUMIDOR tiene facultad de verificar la prestación del servicio contratado y en caso de que resulte insuficiente, o más bien, ineficiente, puede ordenar el reembolso del monto pagado por el servicio. Se alegó ante dichos Magistrados, sin embargo, que dicha institución pública no se

¹ STS 61/1999, de 29 de marzo de 1991, Tribunal Constitucional Español.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

encuentra habilitada para disponer la devolución del monto correspondiente al contenido del paquete.

19. De lo anterior se deriva que el conflicto que subyace al medio de casación analizado se contrae a determinar si PROCONSUMIDOR tiene competencia por ley para compensar, no la devolución del pago de un servicio que se haya prestado deficientemente, sino para la restitución del daño que se haya causado con su ineficiencia. Es decir, ante el pago de un servicio de transporte que no haya cumplido con la finalidad pactada, se intentará determinar si PROCONSUMIDOR puede ordenar, no solo la devolución del pago del servicio de que se trate, sino de manera específica compensar al consumidor por la pérdida de la cosa transportada.

20. Como presupuesto de lo que se dirá más abajo debe indicarse que la situación antes descrita, desprendida del análisis del fallo atacado, se relaciona de manera indudable e inequívoca con la posibilidad de que un órgano de la administración pública ordene el pago de daños y perjuicios contra un transportista por la pérdida de la cosa transportada en el contexto de un contrato civil de transporte.

21. Dicha situación hoy impugnada en casación fue respondida por el Tribunal *a quo* fundamentado en el contenido normativo de los artículos 23, 27 y 31 de la Ley núm. 358-05, de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

22. Lo primero que habría que decir es que dichos textos (23, 27 y la letra “j” del artículo 31 de la Ley núm. 358-05) otorgan facultad a la Dirección Ejecutiva de PROCONSUMIDOR para el cumplimiento de los fines legales de protección de los derechos de los consumidores o usuarios, pero ello en su “nivel de competencia”, es decir, en su reconocida condición de administración pública cuya atribución se contrae a la “función administrativa”. Esta última es definida por el artículo 2 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública del modo siguiente: “Función administrativa. La función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme con el principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial **y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional**”.

23. Lo anterior significa que le está vedada a la administración pública la realización de actos que tengan una naturaleza jurisdiccional y que por ese motivo tengan que ser emitidos por los jueces del orden judicial. Esto es una consecuencia del principio de separación de poderes instituido por el artículo 4 de la Constitución vigente y razón por la que dichos textos de la Ley núm. 358-05, deben ser interpretados de forma sistemática (conjunta) con el artículo 149 de la Constitución vigente, así como con los artículos 132



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

y 133 de la referida Ley núm. 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

24. El párrafo I del artículo 149 de nuestra Carta Magna confiere al Poder Judicial la facultad exclusiva de ejercer la función judicial, definiendo la misma el poder para “...decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley”.

25. Mientras que los artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05 establecen: “LA ACCION JUDICIAL. **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. Párrafo I.- La acción civil en reparación de daños y perjuicios podrá ser solicitada accesoriamente a la acción pública. - Párrafo II.- En los casos en que las infracciones a la presente ley solo impliquen un perjuicio contra el patrimonio del consumidor o usuario y que a este solo le interese la reparación civil de los daños y perjuicios causados, podrá acudir por ante los tribunales competentes en materia civil, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil Dominicano, para reclamar sus pretensiones civiles. **Art. 133.-** Los tribunales ordinarios serán apoderados por los perjudicados o víctimas de violación de las



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

disposiciones de esta ley, por el Ministerio Público o por la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor".

26. De la interpretación sistemática de los textos antes transcritos, se aprecia que no resulta posible que un órgano de la administración pública, como lo es PROCONSUMIDOR, ordene a los particulares pagos a título de compensación por daños civiles en el ámbito de un contrato civil que haya sido suscrito por los administrados, razón por la que se advierte que los jueces que dictaron el fallo atacado han cometido los vicios denunciados relativos a la violación al principio de legalidad o juridicidad.

27. Adicionalmente, no se aprecia que el Convenio de Montreal del 1999 modifique la solución indicada, muy especialmente del análisis de su artículo 33, en el cual establece la competencia de los "tribunales" para el conocimiento de acciones en responsabilidad civil en el contexto del contrato de transporte de carga internacional.

28. Finalmente, a partir de lo antes expuesto, la corte de casación advierte que los jueces del fondo han incurrido en los vicios imputados por la parte recurrente, por lo que esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

29. 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, el cual



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

expresa que 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.

30. La Ley núm. 1494-47 que Instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone en su artículo 60, párrafo III, aún vigente en este aspecto, *en caso de casación con envío, el tribunal 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; artículo que además en el párrafo V indica que en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie.*

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 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. 0030-1642-2021-SSEN-00191, de fecha 4 de junio de 2021, dictada por la Cuarta Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del



REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2021-RECA-00949

Recurrente: Compañía Panameña de Aviación, SA. (Copa)

Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor),
Mónica Cecilia Vahlis Gourmeitte y Procurador General Administrativo

Materia: Contencioso administrativo

Decisión: Casa

presente fallo y envía el asunto ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.

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 día 08 de junio del 2022, para los fines correspondientes.