



SENTENCIA DEL 26 DE MARZO DE 2014, NÚM. 39

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

Materia:Contencioso-administrativo.

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

Abogados:Licda. Lissette Rivas, Lic. José Miguel Valdez y Dr. David La Hoz.

Recurrida:Rojo Gas, S. R. L.

Abogados:Licdos. Gustavo Adolfo De los Santos Coll, Gregory Sosa y Licda. Nikaury's Guerrero Rodríguez.

TERCERA SALA.

Casa

Audiencia pública del 26 de marzo de 2014.

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 núm. 358-05, de fecha 9 de septiembre del año 2005, RNC No. 4-30-04392-3, con domicilio social en la Av. Charles Summer No. 33, Los Prados, Distrito Nacional, representada por su

Consultor Jurídico, Lic. Félix Pujols Jerez, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral No. 001-1470163-4, domiciliado y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el 29 de mayo de 2013, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Dr. David La Hoz, abogado de la recurrente;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 19 de junio de 2013, suscrito por los Licdos. Lissette Rivas, José Miguel Valdez y el Dr. David La Hoz, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-1091329-0, 001-1381166-5 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 1° de agosto de 2013, suscrito por los Licdos. Gustavo Adolfo De los Santos Coll, Gregory Sosa y Nikaurys Guerrero Rodríguez, Cédulas de Identidad y Electoral Nos. 001-0075782-2, 001-1566256-1 y 229-0008442-1, respectivamente, abogados del recurrido Rojo Gas, S. R. L.;

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

Que en fecha 29 de enero de 2014, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín, Robert C. Placencia Álvarez y Francisco Antonio Ortega Polanco, asistidos por la Secretaria General, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente Recurso de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 13 de febrero de 2012, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), dictó su Resolución núm. 062-2012 cuyo dispositivo es el siguiente: “Primero: Se declara la violación de los artículos 105 literal c) numerales 3 y 4, 109 literal c) y 112 literal b) de la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario No. 358-05, por parte de la razón social Envasadora Rojo Gas, quien tiene como representante al señor Rogelio Ant. Beato Trinidad, ubicada en la carretera vieja de Sabana, Municipio Santo Domingo Norte, Provincia Santo Domingo; Segundo: Se impone el pago de cien (100) salarios mínimos del sector público por concepto de multa, a la razón social Envasadora Rojo Gas, a razón de Cinco Mil Ciento Diecisiete con 50/100 Pesos Dominicanos ascendente a la suma de Quinientos Once Mil Setecientos Cincuenta Pesos Dominicanos (RD\$11,750.00); Tercero: Otorga un plazo de Diez (10) días, a la razón social Envasadora Rojo Gas para cumplimiento, a partir de la recepción de la presente resolución; Cuarto: Ordena la notificación de la presente decisión a la compañía Envasadora Rojo Gas para los fines de lugar”; b) que sobre el recurso Contencioso Administrativo interpuesto intervino la sentencia ahora impugnada, cuyo dispositivo es el siguiente: “Primero: Rechazar el medio de inadmisión planteado por el Procurador General Administrativo mediante Dictamen núm. 246-2012 de fecha nueve (9) de abril del año dos mil doce (2012); Segundo: Declara, bueno y válido en cuanto a la forma el Recurso Contencioso Administrativo,

interpuesto por Rojo Gas, S. R. L., Rogelio Antonio Beato Trinidad, en fecha 13 de marzo del año 2012, contra el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor); Tercero: Acoge, en cuanto al fondo el Recurso Contencioso Administrativo, y en consecuencia Anula la Resolución núm. 062-2012, de fecha 13 del mes de febrero del año 2012, rendida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, por carecer de habilitación legal para sancionar administrativamente; Cuarto: Declara libre de costas el presente proceso; Quinto: Ordena, la comunicación de la presente sentencia por secretaría a la parte recurrente Rojo Gas, S. R. L., Rogelio Antonio Beato Trinidad a la parte recurrida el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) y al Procurador General Administrativo; Sexto: 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 de los numerales 1 y 2 del artículo 165 de la Constitución de la República y de las disposiciones de las leyes 358-05, artículos 1 y 2 que la sindicaron como una ley de orden público e interés social; Segundo Medio: Falta de base legal; Tercer Medio: Incompetencia; Cuarto Medio: Contradicción de fallos; Quinto Medio: Exceso de poder;

Considerando, que en el desarrollo de su primer y segundo medios de casación los cuales se reúnen para su examen por convenir a la solución del caso, la parte recurrente alega en síntesis: que conforme a lo establecido en el artículo 165 inciso 1 y 2 de la Constitución y 23 de la Ley 358/05, Pro Consumidor es un tribunal administrativo de primera instancia, por tanto su competencia en su ámbito queda establecida de pleno derecho y fuera de toda duda razonable; que el artículo 17 inciso j) de la ley 358-05 le da inclusive atribución para conocer del recurso jerárquico al señalar, como funciones generales del Consejo Directivo de Pro Consumidor, “conocer los casos que le sean sometidos mediante recursos jerárquicos y dictar las resoluciones de lugar”; que en ese sentido, el tribunal a-quo incurre en la violación denunciada al atribuirle a Pro Consumidor una atribución restringida a la investigación, lo que hace su sentencia nula de nulidad absoluta, más aún cuando se trata de la inobservancia de una ley de orden público e interés social como lo establece el artículo 2 de la misma;

Considerando, que, continúa argumentando la recurrente, el tribunal a-quo incurre en contradicción de motivos al pretender negar que Pro Consumidor posea capacidad sancionadora e iniciar su decisión afirmando que sí la tiene pero limitada a una serie de principios ilógicamente hilvanados y por demás extraños al proceso administrativo por lo que incurren en la falta de base legal en su argumentación;

Considerando, que para fundamentar su decisión el tribunal a-quo sostuvo que: “en ninguna parte de la Ley General de Protección a los Derechos del Consumidor o Usuarios No. 358-05, se otorga como atribución a Pro-Consumidor la posibilidad de imponer sanciones a raíz de la supuesta comprobación de las infracciones verificadas en el artículo 112 de dicha ley, es decir, que es la propia ley No. 358-05 la que ha establecido que en caso de una posible configuración de las citadas infracciones, será competencia del Juez de Paz disponer las sanciones de lugar, sin embargo Pro-Consumidor, con su actuación como en el caso de la especie viola y lesiona el Principio de Separación de los Poderes Públicos, ya que inicia “un proceso de investigación”, y concluye a su vez “sancionando al sujeto” con el pago de cien (100) salarios mínimos del sector público por concepto de multa, en contra de la razón social Envasadora Rojo Gas, S.R.L. a razón de cinco mil ciento diecisiete con 50/100 pesos dominicanos, ascendente a la suma de Quinientos Once Mil Setecientos Cincuenta Pesos Dominicanos (RD\$511,750.00); el Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor),

basa su decisión en el artículo 117 de la citada ley 358-05”;

Considerando, que, continúa argumentando el tribunal a-quo, que “en modo alguno no es posible identificar en alguna parte del artículo descrito de forma precedente que el Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), tiene la facultad para imponer sanciones derivadas de las infracciones. Sin embargo, el mismo sí otorga facultad a dicho organismo para iniciar las investigaciones, no así para imponer sanciones, quedando demostrado con lo expuesto de manera precedente, que la Resolución No. 062-2012, de fecha 13 del mes de febrero del año 2012, rendida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor y suscrita por la Licda. Altagracia Paulino Ureña, Directora Ejecutiva, como decisión administrativa, constituye una violación al Principio de Tutela Judicial efectiva y debido proceso al arrogarse Pro-Consumidor facultades jurisdiccionales propias de los tribunales de justicia, sin estar habilitada legalmente para ello; que este tribunal considera que si alguna resolución pretendiere violentar los sagrados preceptos, como ocurre en la especie, dichos textos devienen no conformes con la Constitución, lo que acarrea que estén sancionados con su inaplicación conforme a lo previsto por el artículo 6 de la misma”;

Considerando, que 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, a) el Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) y la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (Digenor) se trasladaron a las instalaciones de la Envasadora Rojo Gas, S.R.L., ubicada en la carretera vieja de Sabana Perdida, Municipio de Santo Domingo Norte, provincia Santo Domingo, levantando de manera indistinta, ambas instituciones las actas de inspección Nos. 3974, 8853 y 8855, respectivamente; b) que en el Acta de Inspección No. 3974, del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), se estableció que: “Cuatro metros de ocho existentes arrojaron mediciones por debajo de tolerancia”. “Se realizaron pruebas a los seis de los ocho metros existentes quedando dos metros pendientes No. 3 y 4, y se tomaron fotos”; c) que en el Acta de Inspección No. 8853 de la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (Digenor), se estableció lo siguiente: “En el Programa Aseguramiento Metrológico (PAM), Dispensador tipo Digital, marca Bennett, serie 505990, Color/núm. de sello rojo 06893, Primera lectura, en el Master Meter marco 4.30, en el metro 5.00, Segunda lectura, en el Master Meter marco 4.49, en el metro 5.00 Rechazado; Dispensado, Serie 505993, color/núm. de sello 6895, Primera lectura en el Master Meter marco 4.43, en el metro 5.00, Rechazado, Segunda lectura, en el Master Meter marco 4.43, en el metro 5.00, rechazado; Dispensador tipo Análogo, marca L.C., serie Cerrado con Candado, Primera lectura en el Master Meter marco 5.08, en el metro 5.00, Segunda lectura, en el Master Meter marco 5.09, en el metro 5.00, aprobado”; d) que en el Acta de Inspección No. 8855 de la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (Digenor), se estableció lo siguiente: “En el Programa Aseguramiento Metrológico (PAM), Dispensador tipo Análogo, Marca L.C., Serie Cerrado con Candado, Primera lectura, en el Master Meter marco 5.16, en el metro 5.00, Segunda lectura, en el Master Meter marco 5.10, en el metro 5.00 Aprobado; Dispensador tipo Análogo, Marca LC, Color/Núm. De Sello 6895, Primera lectura, en el Master Meter marco 3.40, en el metro 4.00, Segunda lectura, en el Master meter marco 4.28, en el metro 5.00, Rechazado; Dispensador tipo Digital, Marca Bennett, Serie 505994, Primera lectura, en el Master Meter marco 3.47, en el metro 4.00, Segunda lectura en el Master Meter marco 3.57, en el metro 4.00, Rechazado; Dispensador tipo digital, Marca Bennett, Serie 505986. Comentario: No tiene precinto Digenor”;) e) que dichas actas fueron firmadas y rubricadas tanto por los inspectores actuantes como por el representante de la entidad social Envasadora Rojo Gas, señor Rogelio Antonio Beato Trinidad; f) que sobre la violación comprobada es que el Instituto Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), dicta su Resolución No. 062-2012, de fecha 13 de febrero de 2012 cuyo dispositivo ha sido copiado en otra parte de esta decisión; g) que no conforme con la misma la Envasadora Rojo Gas, S.R.L., interpone recurso Contencioso

Administrativo dictando el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, en sus atribuciones administrativas, la sentencia No. 169-2013, de fecha 29 de mayo de 2013, hoy recurrida en casación;

Considerando, que en la especie se trata de una violación a la Ley 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario; cuyo artículo 5 crea el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, como entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera con personalidad jurídica, responsable de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la aplicación de dicha ley, su reglamento y las normas que se dicten a favor de consumidores y usuarios de bienes y servicios en el país; que en ese orden, el artículo 23 de dicha ley da expresamente competencia a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor para conocer, por vía administrativa, los casos de conflictos relativos a dicha ley, debiendo ésta, en virtud de lo señalado por el artículo 27 y siguientes, ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley aplicable dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso, y tomar las medidas de lugar para garantizar los derechos del consumidor en caso de inexactitud de pesos y medidas, deficiencias de calidad y normas técnicas, de los productos y servicios que se ofertan en el mercado, en coordinación con Digenor;

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

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

Considerando, que en cuanto al último aspecto de los medios de casación examinados, esta Suprema Corte de Justicia advierte, que la Constitución Dominicana en su Artículo 40 numerales 13 y 17 consagra: Numeral 13) “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa”; Numeral 17: “ En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad”; de donde resulta la Potestad Sancionadora de la Administración Pública para imponer sanciones como consecuencia de una infracción administrativa, con la finalidad de garantizar el mantenimiento del orden, tanto de la sociedad como de la propia institución pública mediante la observación de todas aquellas conductas contrarias a la ley, lo cual constituye una atribución fundamentada en la supremacía constitucional y el poder sancionador de que esta investida la Administración Pública;

Considerando, que la sanción administrativa es una expresión del ius puniendi del Estado, que es una

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

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

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

Considerando, que el tribunal a-quo, en violación a nuestra Constitución y en desconocimiento de la ley que rige la materia, revocó la resolución No. 062-2012 de fecha 13 de febrero de 2012, bajo el alegato de que Pro Consumidor no cuenta con facultad sancionadora; que éste debió limitarse a revisar la legalidad de la actuación de Pro Consumidor y ponderar si la multa establecida era cónsona con el principio de legalidad y tipicidad, pues es a través de la facultad sancionadora de que está investida la Administración que la misma puede cumplir sus fines constitucionales, garantizando la protección de los derechos fundamentales del consumidor, la seguridad de la población y el bienestar general consagrados en el artículo 53 de nuestra Carta Magna, razón por la cual dicha sentencia debe ser casada sin necesidad de examinar los demás medios del recurso;

Considerando, que de acuerdo a lo establecido en la parte in fine del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, modificado por la Ley No. 491-08, cuando la Casación no deje cosa alguna por juzgar procede la casación sin envío, lo que aplica en la especie, dado que del hecho de reconocerse que Pro Consumidor es un órgano de la Administración Pública se deriva que esta institución oficial tiene competencia para aplicar sanciones pecuniarias, como efectivamente lo hizo; en consecuencia, recobra todo su imperio la Resolución No. 062-2012 dictada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) en fecha 13 de febrero de 2012;

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

Por tales motivos, Falla: Primero: Casa sin envío la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en fecha 29 de mayo de 2013, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente

fallo; Segundo: Declara que en esta materia no ha lugar a condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 26 de marzo de 2014, años 171° de la Independencia y 151° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín, Robert C. Placencia Alvarez y Francisco Antonio Ortega Polanco. Grimilda Acosta, Secretaria General.

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

www.poderjudicial.gob.do