REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02018
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: F&L Autos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-2278

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, Distrito Nacional, en fecha **29 de noviembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° 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 (Pro Consumidor) contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-01035 de fecha 18 de

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02018
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: F&L Autos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

noviembre de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 27 de septiembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Johanna Calderón, Alexander Germán, Frederick Ferreras, Juan Carlos Paulino, Wendy López y Diana Mateo, actuando como abogados constituidos del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), representado por PER1

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la razón social F&L Autos, SRL., representada por PER2 mediante memorial depositado en fecha 10 de octubre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogado constituido Lcdo. Juan Pablo Ureña Payano.

3. Mediante dictamen de fecha 14 de marzo de 2024 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02018
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: F&L Autos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

4. En fecha 12 de abril de 2019 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) emitió la resolución D.E. núm. 286-2019, acogiendo el recurso y ordenando a la razón social F&L Autos, SRL., la reparación y el cambio oportuno, satisfactorio y de calidad de la transmisión del vehículo marca Ford, modelo Focus, año 2012, chasis JFAHP3K2XCL302919, color blanco, adquirido por el señor PER3

5. En fecha 26 de julio de 2021 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), emitió la resolución de reconsideración 024-2021 de fecha 26 de julio de 2021, que rechazó el recurso y ratificó en todas sus partes la resolución núm. 286-2019 de fecha 12 de abril de 2019.

6. No conforme con la decisión anterior, la razón social F&L Autos, SRL., interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-01035 de fecha 18 de noviembre de 2022, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02018
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: F&L Autos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

"**PRIMERO**: RECHAZA el medio de inadmisión sobre la extemporaneidad del recurso solicitado por el recurrente MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX), por los motivos expuestos. **SEGUNDO:** DECLARA como bueno y válido, el presente recurso contencioso administrativo incoado en fecha de 05 de octubre de 2021, por la sociedad comercial F £ L AUTOS S.R.L, en contra del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR). **TERCERO:** ACOGE en cuanto el fondo el presente recurso contencioso administrativo y, en consecuencia, ANULA la Resolución de Reconsideración núm. 024-2021, dictada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor PRO-CONSUMIDOR, en fecha 26 del mes de julio del año 2021, acorde con los motivos expuestos en el cuerpo considerativo de la presente sentencia. **CUARTO:** DECLARA el presente proceso contencioso tributario libre de costas en virtud de lo consignado en el artículo del art. 60 de la Ley núm. 1494. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, sociedad comercial F $ L AUTOS S.R.L, a la parte recurrida, Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR) y a la Procuraduría General Administrativa (PGA). **SEXTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo"(sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Errónea interpretación de la ley y falta de base legal. **Segundo medio:** Falta de motivación. **Tercer medio:** Desnaturalización de los hechos" (sic).

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02018
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: F&L Autos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

8. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

9. Para apuntalar el primer y tercer medios de casación, la parte recurrente aduce en síntesis, que el tribunal *a quo* incurre en una errónea interpretación de la ley, falta de base legal y desnaturalización de los hechos, pues consideró que Pro-Consumidor se extralimitó en su competencia, inobservando que lo sucedido constituye un acto protegido bajo la Ley núm. 358- 05, en los casos de quienes la promocionen o comercialicen y quienes lo hagan en el ámbito de una actividad empresarial o habitual; por tanto, a los promotores y vendedores se les hacen oponibles las disposiciones de la referida ley, por las violaciones que esta envuelve. En el presente caso se tipifica una relación de consumo, pues se comercializa un servicio destinado a uso personal, familiar o de su grupo social, el cual ha sido promocionado a consumidores a título oneroso y dado que se denuncian violaciones e incumplimientos respecto de la forma en que sería utilizado dicho servicio, lo que se traduce en que las

violaciones a la norma, son competencia de Pro Consumidor para conocer los conflictos derivados de una transacción comercial en la que se evidencia un consumidor, un proveedor y un bien o servicio, como es el caso de la especie.

10. Continúa alegando que la resolución R.C. núm. 024-2021 fue dictada en cumplimento y apego de los principios que rigen la Administración Pública, así como del marco legal que incide en cada uno de los casos particulares de que se traten. Que la sentencia emitida por la jurisdicción *a quo* crea un vacío jurídico y deja sin protección a los consumidores, por el hecho de que quita a Pro-Consumidor su potestad dirimente, obviando lo establecido en los artículos 23, 27, 31, literal J) y 117, párrafo l, de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario.

11. Para fundamentar su decisión de acoger el recurso contencioso administrativo, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"IX. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS 9.1 Examinar la resolución de reconsideración 024-2021, de fecha 26 del mes de julio del año 2021, incumple con los parámetros legales de lugar…27. Ahora bien, el análisis de la resolución impugnada coloca de manifiesto que mediante la misma la parte recurrida Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR) ordenó a la parte recurrente sociedad comercial F & L AUTOS, S.R.L., ejecutar los mandatos de la Resolución D. E. núm. 286-2019, por medio de la cual ordena la reparación y el cambio

oportuno, satisfactorio y de calidad, de la transmisión del vehículo marca Ford, modelo Focus año dos mil doce (2012), chasis No. 1FAHP3K2XCL302919, color blanco a favor del señor PER3

28. En este punto, el Tribunal advierte que al escudriñar íntegramente la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario núm. 358-05, si bien se reconoce los vicios y defectos que podrían originarse con imputación del proveedor en clave con el artículo 63 y su párrafo; dicha normativa no faculta expresamente a la parte recurrida Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR) para ordenar reparar entre particulares en ocasión a que un bien o servicio haya sido vendido defectuoso, viciado o insuficiente. 29. Sobre el particular, este plenario judicial estima que la parte recurrida Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), ha quebrantado el principio de legalidad administrativa toda vez que ha prescindido de una norma legal habilitante para el cometido de su accionar… 32. En el caso de especie, el Tribunal reitera que el examen de la resolución hoy impugnada pone en evidencia que la parte recurrida ha actuado sobre la base de una falta de cobertura jurídica, puesto que, al realizar una interpretación holística del ordenamiento jurídico en vigor, no resulta válido el hecho de que la Administración actuante conmine a los particulares a la reparación con motivo a un bien o servicio que haya sido vendido defectuoso, viciado o insuficiente sin que inescindiblemente haya cruzado el cedazo delos tribunales. Lo anterior en razón de que, la misma Ley núm. 358-05 preceptúa dentro de su Capítulo XIII, la acción judicial bajo los términos siguientes: "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."" Y a seguidas cuentas: "*Art. 133.- Los tribunales ordinarios serán apoderados por los perjudicados o víctimas de violación de las disposiciones de esta ley, por el Ministerio Publico o por la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor". 33. Esta

posición es refrendada recientemente por la Suprema Corte de Justicia (SCJ), al afirmar lo que sigue a continuación: "*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[...]*" 34. En coherencia con lo sostenido, procede acoger el presente recurso contencioso administrativo elevado por la parte recurrente sociedad comercial F & L AUTOS S.R.L. y, en consecuencia, anular la Resolución de Reconsideración 024-2021, de fecha 26 del mes de julio del año 2021, dictada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor PRO-CONSUMIDOR, en fecha veintiuno (21) del mes de abril del año 2021, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta decisión" (sic).

12. 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[1].

[1] SCJ-TS-22-0537, de fecha 31 de mayo 2022. BJ. 1338.

13. El referido principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referente al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas; refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en esos 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 formal[2].

14. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* indicó que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) quebrantó el principio de legalidad administrativa ya que ha prescindido de una norma legal habilitante para el cometido de su accionar y que además no resulta válido el hecho de que la administración actuante conmine a los particulares a la reparación con motivo a un bien o servicio que haya sido vendido defectuoso,

[2] STS 61/1999, de 29 de marzo 1991, Tribunal Constitucional español.

viciado o insuficiente sin que inescindiblemente haya cruzado el cedazo de los tribunales.

15. El artículo 63 de la Ley núm. 358-05, establece: *Vicios y defectos. El proveedor es responsable por la idoneidad y calidad de los bienes y servicios que oferta, vende o presta en el mercado. Un bien o servicio se considera defectuoso, viciado o insuficiente cuando por su naturaleza o condiciones no cumple con el propósito o utilidad para el que estaba destinado, sea diferente a las especificaciones estipuladas por el fabricante o suplidor o disminuya de tal modo su calidad o la posibilidad de su uso que, de haberlo conocido, el consumidor o usuario no lo hubiese adquirido o hubiese pagado un menor precio. **Párrafo**. - En caso de que se compruebe que un bien o servicio fue vendido defectuoso, viciado o insuficiente, sin haber informado al usuario, el proveedor estará obligado, a opción del consumidor o usuario, a recibir los bienes y servicios, a restituir el valor pagado, a otorgar una rebaja en el precio o valor pagado, o a restituir los bienes o servicios con las cualidades, calidad y precio originalmente ofertados. Los prestatarios de servicios tendrán treinta (30) días, contados a partir de la fecha de reclamación del usuario, para demostrar que cualquier insuficiencia en el suministro de sus servicios no le es imputable.*

16. Dicho texto de ley, así como los artículos 23, 27 y letra j del artículo 31 de la referida Ley núm. 358-05 otorgan facultad a la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor 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".

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

18. El párrafo I del artículo 149 de nuestra Carta Magna confiere al Poder Judicial la facultad exclusiva de ejercer la función judicial, definiendo la como 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".

19. Mientras que los artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05 establecen: "LA ACCION JUDICIAL. Artículo 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. Artículo 133.- Los tribunales ordinarios serán apoderados por los perjudicados o víctimas de violación de las disposiciones de esta ley, por el Ministerio Público o por la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor".

20. 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 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) ordene a los particulares la reparación de un bien o servicio que haya sido vendido defectuoso, sin que haya sido pronunciado por un juez, razón por lo cual se desestiman los medios analizados.

21. Para apuntalar el segundo medio de casación, la parte recurrente arguye en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en falta de motivación, pues se limitó a anular la resolución emitida por Pro-Consumidor sin establecer las razones por las cuales adoptó su decisión.

22. Al respecto, es preciso indicar que, como eje esencial de legitimación del fallo adoptado por un tribunal, la motivación consiste en la argumentación en la que los jueces explican las razones jurídicamente válidas e idóneas para justificar una decisión[3]. La obligación que se impone a los jueces de motivar sus decisiones constituye una garantía del ciudadano, derivada del debido proceso y de la tutela judicial efectiva[4]; que en ese tenor, el Tribunal Constitucional, respecto del deber de motivación de las sentencias, ha expresado lo siguiente: "La debida motivación de las decisiones es una de las

[3] SCJ Salas Reunidas núm. 2, 12 diciembre 2012. B. J. 1228.
[4] Artículo 69 de la Constitución dominicana.

garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagradas en los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, no basta con la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas[5]".

23. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Corte de Casación ha comprobado que no está afectada de un déficit motivacional como lo denuncia la recurrente, por lo contrario, la decisión impugnada contiene una congruente y completa exposición de los hechos y circunstancias de la causa, así como una motivación suficiente, pertinente y coherente, lo cual ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, ejercer su poder de control y determinar que en la especie se ha hecho una correcta aplicación del derecho; cumpliendo así con lo establecido en el artículo 141 del Código de Procedimiento Civil y al debido proceso; por tanto, procede desestimar los medios examinados.

24. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y

[5] TC, sent. núm. TC/0017/12, 20 de febrero 2013.

documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los medios examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

25. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas y contencioso tributarias no habrá condenación es 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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-01035 de fecha 18 de noviembre de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-02018
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: F&L Autos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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 y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.

[redacted]