REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-1787

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 **30 de septiembre 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. 0030-1643-2023-SSEN-00034 de fecha 31 de enero de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 4 de agosto de 2023, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial suscrito por los Lcdos. Johanna Calderón, Alexander Germán Frederick Ferreras, Jean Carlos Paulino, Wendy López, Diana Mateo y Carlos Rojas, 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 sociedad comercial América Cruise Ferries, SRL., representada por PER2 mediante memorial depositado en fecha 24 de agosto de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Dr. Ángel Ramos Brusiloff y Lcdo. Delio J. Guzmán Sánchez.

3. Mediante dictamen de fecha 13 de septiembre de 2023, 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-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

4. En fecha 10 de marzo de Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) emitió la resolución núm. D.E. núm. 293-2020, que acogió parcialmente una reclamación sometida por el señor PER3 contra la sociedad comercial América Cruise Ferries, SRL.

5. No conforme con la decisión, la sociedad América Cruise Ferries, SRL. interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de la declaratoria de nulidad de la citada resolución, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00034 de fecha 31 de enero de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, de fecha 14 de octubre de 2020, interpuesto por la entidad AMERICA CRUISE FERRIES, S.R.L., contra la Resolución D. E. Núm. 293-2020, de fecha 10 de marzo de 2020, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), así como también, en contra del señor PER4 por haber sido incoado de conformidad con la ley y el Derecho. **SEGUNDO:** ACOGE, en cuanto al fondo, el indicado recurso; y, en consecuencia, DECLARA NULA la Resolución D. E. Núm. 293-2020, de fecha 10 de marzo de 2020, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), dejándola sin efectos legales y jurídicos; en virtud de las motivaciones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO**: ORDENA la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría General del Tribunal, a las partes y a la Procuraduría General Administrativa. **QUINTO**: DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

6. 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).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

7. 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.

8. Para apuntalar su primer y tercer medios de casación, los cuales se examinan de forma reunida por su estrecha vinculación y resultar de utilidad a la solución que será dispensada al caso presente, la actual parte recurrente en casación sostiene esencialmente, que el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación de la ley al establecer que el Instituto Nacional de Protección

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) se extralimitó en su competencia al obrar como lo hizo, inobservando que se trata de un servicio pagado por un consumidor que no recibió-por asuntos de fuerza mayor-, cuestión esta que constituye un acto protegido bajo las disposiciones de la Ley núm. 358-05; afirma, de igual forma que los jueces de fondo han incurrido en los vicios denunciados al traer a colación un contrato inexistente ya que al momento en que los consumidores solicitaron el servicio de la compra de un paquete de viaje no se firma contrato alguno y que por eso, es competencia del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) conocer dicho asunto en virtud de la facultad que le otorga el artículo 75 de la Ley núm. 358-05.

9. Continúa aseverando la parte recurrente en apoyo de los medios casacionales analizados, que en el caso presentado se configuró una prestación de un servicio en el que diversos consumidores han sido afectados por una práctica realizada por el proveedor, en la que fueron denunciadas violaciones e incumplimientos respecto de la forma en que sería realizada dicha prestación, lo que se traduce en una clara violación a la norma que es competencia del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), pues es en ellos que recae conocer los conflictos suscitados de un servicio en el que se encuentre involucrado un contrato de adhesión, como es el caso de la especie, asegurando que la

resolución impugnada en la jurisdicción contencioso administrativa fue emitida con sujeción total al principio de legalidad que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a cualquier actuación administrativa con respeto del derecho fundamental a la buena administración. Por último, alega que la jurisdicción *a quo* desnaturalizó los hechos al establecer que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) actuó fuera de sus facultades legales atribuidas por el legislador, por lo que la sentencia cuestionada debe ser casada.

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

"Hecho controvertido. 7. Determinar si el recurrido, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), Al momento de dictar la Resolución D.E. núm. 293-2020, de fecha 10 de marzo de 2020, en contra de la recurrente, entidad AMERICA CRUISE FERRIES S.R.L.., realizó una correcta aplicación e interpretación de las disposiciones constitucionales y legales en lo concerniente al debido proceso. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS. 8.A tenor del artículo 139 de la Constitución, los Tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la administración pública, por lo cual es nuestro deber velar por la protección de los derechos de las personas que acudan al Sistema de Justicia en busca de una solución a susconflictos.9. La parte recurrente, entidad AMERICA CRUISE FERRIES S.R.L., pretende que se declare la nulidad de la resolución D.E. núm. 652-2021, de fecha 09 de julio de 2021, en razón de que el INSTITUTO

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), se extralimita en su competencia, por inmiscuirse en asuntos cuya atribución es propia y exclusiva de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial. Que el señor PER5 no podía actuar por procuración de PER6 [redacted] y Jiménez quienes nunca han incoado ningún proceso por ante esa entidad, para reclamar de ninguna forma por el supuesto viaje no realizado. Agregan, que para poder ordenar la devolución del pasaje por ante la jurisdicción competente, esta debe evaluar para la devolución del pasaje, si existen eximentes de responsabilidad como lo son los hechos fortuitos o de fuerza mayor.10.Por su lado, la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), alega en su defensa que, debido a que se tipifica una relación de consumo, en sentido de que 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 a la forma en que sería utilizado dicho servicio de transporte, lo que se traduce que las violaciones a la norma, es 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. De igual manera, sostienen que la resolución atacada está bien motivada, en razón de que contesta todos los alegatos vertidos por los accionantes y reclamantes, circunscribiéndose a la ley y al ordenamiento jurídico vigente. Continúa la recurrida institución, aduciendo que el señor PER3 pagó con su tarjeta de crédito las boletas tanto de él como de su esposa e hijo, por lo que sí tiene calidad para reclamar en nombre de estos últimos. Agregan, que se cumplió en su totalidad con el debido proceso administrativo, razones todas estas por las que solicitan el rechazo total del presente recurso. 11.La también parte recurrida, señor PER4 no depositó escrito de defensa, pese a ser debidamente notificado del presente recurso mediante Acto de alguacil núm. 381-2020, de fecha 06 de noviembre de 2020,

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

instrumentado por la ministerial Laura Florentino Díaz12.Y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, mediante dictamen núm.987-202,sostiene que "después de haber analizado cada una de las piezas que conforman el presente expediente, se puede percibir a plena luz la violación en la cual incurrió la recurrente, las cuales le son atribuidas y sancionadas en los artículos anteriormente citados de la referida Ley No. 358-05, así como también de resaltar injustificable cada argumento enunciado en el escrito de su Recurso Contencioso Administrativo, es por lo que esta Procuraduría solicita que el mismo debe ser rechazado por improcedente y mal fundado."13.Nuestra Constitución, en su artículo 53, dispone que: "Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley."14.Alos fines de salvaguardarlos derechos del consumidor, la Ley 358-05General de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario, crea el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), el cual a través de su dirección ejecutiva será la entidad competente para iniciar, de oficio o a denuncia de parte, la investigación por infracciones a la presente ley y/o disposiciones dictadas en o para su ejecución.15.La mencionada Ley, en su artículo 24,dispone: "La Dirección Ejecutiva de PROCONSUMIDOR es el organismo competente para conocer, por la vía administrativa, los casos de conflictos relativos a esta ley."16.Haciendo un análisis de la Resolución atacada, se puede observar que las partes no llegaron al acuerdo durante el procedimiento conciliatorio llevado a cabo por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), lo que trajo consigo la resolución que hoy se recurre, mediante la cual se ordenó a la entidad AMERICA CRUISE FERRIES S.R.L., a proceder con la devolución de los montos pagados a esta por el señor PER8

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

PER10 en virtud del artículo 63, párrafo, de la ley 358-05; es decir, ordenó la recisión del contrato que existía entre los reclamantes y los recurrentes.17.En la especie, la hoy recurrente, entidad AMERICA CRUISE FERRIES S.R.L., establece que la recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO CONSUMIDOR), ha actuado más allá de sus competencias al ordenar la devolución de valores, en razón de la venta realizada al también recurrido, señor PER11 en virtud de que, se estaría incurriendo en la resolución de un contrato de naturaleza civil, que, por ende, corresponde resolver al órgano del Poder Judicial destinado a tales fines. 18.En tal sentido, la Ley 358-05, dispone en su artículo 63, párrafo, que: "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 (...)."19.Por su parte, el artículo 27 de la misma ley, establece que: "En caso de encontrar violación a las disposiciones de esta ley, la Dirección Ejecutiva de INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR),deberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley, aplicable dentro de la esfera de su competencia2y observando el debido proceso.20.Asimismo, el artículo 31de la referida ley, establece las funciones del Director Ejecutivo de Pro Consumidor, entre las que se encuentra: "Art. 31.-Funciones del Director Ejecutivo de Pro Consumidor: g) Asegurar que los derechos de los usuarios de servicios públicos y privados y sus reclamaciones ante un servicio ineficiente sean atendidos en forma satisfactoria, debiendo requerir a los organismos competentes3el cumplimiento de sus obligaciones legales en la materia correspondiente".21.En ese orden, el artículo 132 de la indicada norma jurídica, refiere en cuanto a la competencia, que, en los casos en que las infracciones, sólo impliquen un perjuicio contra el patrimonio del consumidor o usuario y que a este sólo le interese la reparación civil de los daños y perjuicios causados, podrá acudir por ante los

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

tribunales competentes en materia civil, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil Dominicano, para reclamar sus pretensiones civiles.22.De lo anterior se puede inferir que la recurrida, PROCONSUMIDOR, tal como afirma la recurrente, se ha atribuido competencias que corresponden únicamente a los órganos jurisdiccionales, tales como la recisión de contratos y la devolución de valores pagados, puesto que la Ley núm. 358-05 no le otorga estas funciones a la entidad recurrida.23.Para el asunto tratado, resulta importante destacar lo establecido por la Presidencia del tribunal Superior Administrativo, mediante sentencia núm. 030-01-2018-SSMC-00005, de fecha 24 de enero de 2018, la cual reza: "Que, como presupuesto de la apariencia de buen derecho en la especie, debe empezarse diciendo que el acto atacado cuya suspensión se solicita por esta vía se contrae, en el marco de un contrato compra-venta entre particulares, a ordenar al vendedor la devolución del precio pagado por el comprador bajo el argumento del primero haber violado Derechos del Consumidor en perjuicio del segundo. Es decir, la autoridad administrativa de Pro-Consumidor ha aplicado en este caso normas jurídicas y ha ordenado una medida cuyas implicaciones fácticas y jurídicas se asimilan a la Resolución de un Contrato Civil pactado por personas privadas[...] Que ciertamente la Administración Pública aplica normas jurídicas del Derecho Administrativo en su relación con los particulares (actos y contratos administrativos), pero no se puede decidir, con base a las mismas, la suerte de los contratos civiles entre personas particulares, ya que estos no se rigen por el Derecho Administrativo. Sostenemos que en este caso se ha dispuesto la suerte de contratos entre particulares ya que en términos de realidad la orden de devolución del precio de un contrato de compra-venta es equiparable fáctica y jurídicamente a su pérdida de efectos jurídicos (nulidad), lo cual solo puede ser pronunciada por el Juez de lo Civil (Poder Judicial), siendo esto un atributo intrínseco de la función jurisdiccional que le es inherente. Lo dicho más arriba se encuentra robustecido por el Principio de la vinculación positiva a la ley, lo cual quiere decir que la Administración Pública solo tiene que actuar en los casos donde existiere una habilitación

explícita de la ley en ese sentido".24.En ese sentido, contrario al principio *permissum videtur id omne quod non prohibitu*, la Administración Pública debe actuar con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado4; por lo que, como resultado del acto y de su actuación, contrarios al régimen de competencia de los poderes públicos, tal como lo ha planteado la parte recurrente, entidad AMERICA CRUISE FERRIES S.R.L., el Tribunal entiende que procede declarar la nulidad5de la Resolución D.E. Núm. 293-2020, de fecha 10 de marzo de 2020, emitida por la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR),tal como se hará constar en la parte dispositiva de la sentencia.25.En materia contenciosa administrativa no proceden las condenaciones en costas conforme a las disposiciones del artículo 60, párrafo V de la ley 1494 de 1947" (sic).

11. La cuestión casacional del presente recurso se contrae a determinar si el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) desbordó sus competencias y sus facultades administrativas al ordenar la devolución de una suma económica más el establecimiento de un interés compensatorio a la ahora recurrida o si, por lo contrario, dicho órgano de la administración pública cuenta con habilitación expresa para la imposición de dichas medidas.

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 la enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes.

13. 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 de la norma de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (ley previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (ley cierta) 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[1].

14. Por igual, habría que decir que los textos invocados (23, 27 y la letra "*j*" del artículo 31 de la Ley núm. 358-05) otorgan facultad a la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) para el cumplimiento de los fines legales de protección de los derechos de los consumidores o usuarios, pero en su "nivel de competencia",

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

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**".

15. 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.

16. A tal efecto, es menester señalar que si bien el artículo 63 y su párrafo[2] de la Ley núm. 358-05, prevé como obligación del proveedor la restitución del valor pagado o realizar una rebaja de su valor en caso de que se compruebe

[2] 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.

que el bien o servicio sea defectuoso, esté viciado o sea insuficiente, no menos cierto es que, distinto a lo argüido por la parte recurrente, la citada disposición legal no deja a cargo del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) la potestad de conminar al cumplimiento de dicha obligación, sino más bien tal y como se desprende de la parte final, la reclamación presentada ante el órgano por el consumidor o usuario le habilita para ejercer las actuaciones administrativas de inspección o comprobación administrativa para aplicar las medidas cautelares que la ley le faculte a fin de garantizar la protección de los derechos de estos.

17. Partiendo de lo anterior, sobre la regulación de la actividad del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), el párrafo II del artículo núm. 132 de la Ley núm. 358-05 establece que: *En los casos en que las infracciones a la presente ley, sólo impliquen un perjuicio contra el patrimonio del consumidor o usuario y que a este sólo 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.*

18. Asimismo, sobre la facultad que poseen los tribunales de justicia al tenor de Ley núm. 358-05 de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario en su artículo 113 establece: *Con independencia de las sanciones a que se refiere la presente ley, los tribunales impondrán al infractor la obligación de restituir al*

denunciante afectado la cantidad percibida indebidamente, en los casos de aplicación de precios superiores a los autorizados, a los comunicados, a los presupuestados o a los anunciados al público. Los tribunales también podrán ordenar la publicación, sufragada por el infractor, del dispositivo de la sentencia en por lo menos, dos diarios de circulación nacional.

19. Del estudio de los textos legales precedentemente citados se desprende, que si bien la administración pública está habilitada para aplicar las normas del derecho administrativo en su relación con los particulares (actos y contratos administrativos), en un ejercicio de actividad administrativa, la facultad de decidir la suerte de los contratos civiles suscritos entre personas particulares, es decir, ordenar la devolución del precio en un contrato de compraventa, acción que deviene en la pérdida de efectos jurídicos del acto suscrito entre las partes, como sucede en el caso que se analiza, al tenor de las disposiciones de los artículos 113 y 132 de la Ley núm. 358-05, es función exclusiva de la autoridad jurisdiccional.

20. En virtud de lo anterior esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, advierte que el tribunal *a quo* situado ante la controversia, no obró contrario al derecho al declarar la nulidad del acto impugnado tras llegar a la conclusión de que, si bien dentro de las facultades reconocidas a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor en la Ley núm. 358-05, para defender los derechos del consumidor y usuario de bienes y servicios

y las de realizar investigaciones que le sean requeridas, sin embargo, al ordenar la resolución impugnada ante el Tribunal Superior Administrativo la devolución de la suma cuestionada, obró fuera de sus facultades legales al tenor de lo dispuesto en el artículo 113 de la norma anteriormente citada.

21. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, entiende que, en la especie, los jueces del fondo no incurrieron en una mala aplicación e interpretación de la norma legal es decir de la Ley núm. 358-05 o la alegada desnaturalización, razón por la que los medios que se analizan carecen de fundamento y base jurídica que lo sustenten; en consecuencia, se rechazan.

22. Para apuntalar su segundo medio de casación, la parte recurrente alega que la sentencia recurrida no cumple con la sentencia TC/0009/13 al no contener motivaciones suficientes ya que no fue realizada una necesaria conjugación de los textos al caso concreto y no fueron establecidas las razones por las que se rechazó la Resolución.

23. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos que fueron transcritos en parte anterior de la presente decisión.

24. 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 garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagradas en los artículos 68 y 69 dela 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]"

25. En la especie, 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, sino que al 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

[3] SCJ Salas Reunidas núm. 2, 12 diciembre 2012. BJ. 1228.
[4] Artículo 69 de la Constitución dominicana.
[5] TC, sent. núm. TC/0017/12, 20 de febrero 2013.

en el artículo 141 del Código de Procedimiento Civil y al debido proceso; por tanto, procede rechazar el medio examinado.

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

27. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60 párrafo V de la Ley núm.1494-47, aún vigente en este aspecto, en el recurso de casación, en materia contencioso administrativa, no ha lugar a la condenación en costas, lo que aplica en el caso.

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:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01610
Solicitud núm.: 003-2023-01707
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: América Cruise Ferries, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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. 0030-1643-2023-SSEN-00034, de fecha 31 de enero de 2023, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior 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]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Manuel A. Read Ortiz
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/3WKR-3GMD-74OP-VZAM

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01438
Recurrente: Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX
Recurrido: Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-1678

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 **30 de septiembre 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 Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX contra la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00338 de fecha 28 de abril de 2023 dictada por Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01438
Recurrente: Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX
Recurrido: Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 10 de julio del 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por las Lcdas. Joselin Alt. Gutiérrez Céspedes y Lidia Maribel Gutiérrez Céspedes, actuando como abogadas constituidas del Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX, representado por la compañía administradora GC Master Key SRL.

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la entidad Edesur Dominicana, SA. (Edesur) representada a la sazón por su administrador y gerente general PER1 mediante memorial depositado en fecha 31 de julio de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos la Dra. Marisol Alburquerque C., y los Lcdos. Cesar Lora Rivera y Sergio Julio George.

3. Sobre la defensa de la Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad (PROTECOM) debidamente representada por la Superintendencia de Electricidad (SIE) es necesario indicar que en materia contencioso administrativa, los poderes públicos se encuentran permanentemente representados por el Procurador General de la República, por aplicación del párrafo V del artículo 21 de la Ley núm. 2-23,

sobre Recurso de Casación, artículo 6 de la Ley núm. 1486-38, sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, así como el párrafo II del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47, que instituye Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículos 26 y 30 de la Ley núm. 133-11 Orgánica del Ministerio Público y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

4. Mediante dictamen de fecha 16 de noviembre de 2023 suscrito por la Lcda. PER2 la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

5. En ocasión de las reclamaciones realizada por la Lcda. Lidia Maribel Gutiérrez ante la Oficina de Protección al Consumidor (Protecom), por facturación alta a nombre del Consorcio de Propietarios del Residencial Don Carlos IX, emitiendo las resoluciones MET-0109342157 y MET-0110342330 de fechas 29 de septiembre y 1 de octubre del 2021, las cuales rechazaron la reclamaciones realizadas, procediendo a interponer por ante el Consejo de la Superintendencia de Electricidad (SIE) un recurso jerárquico contra dichas decisiones, dictando la resolución núm. SIE-RJ-3846-2021, rechazando el recurso antes descrito y ratificando las decisiones Protecom-Metropolitana núms. MET-0109342157, de fecha 29 de septiembre del 2021 y MET-0110342330 de fecha 01 de octubre de 2021, no conforme interpuso un recurso

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01438
Recurrente: Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX
Recurrido: Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

contencioso administrativo dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00338 de fecha 28 de abril de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** RECHAZA el medio de inadmisión planteados por la parte recurrida, SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD (SIE), por los motivos antes expuestos. **SEGUNDO**: DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por el CONSORCIO DE PROPIETARIOS DEL RESIDENCIAL DON CARLOS IX, contra de las decisiones núms. MET-0109342157, de fecha 29 de septiembre del 2021 y MET-0110342330, de fecha 01/10/2021, emitidas por la OFICINA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (PROTECOM), y la resolución núm. SIE-RJ-3846-2021, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD (SIE) en 15/10/2021. **TERCERO**: RECHAZA el indicado recurso y, en consecuencia, CONFIRMA en todas sus partes las decisiones núms. MET-0109342157, de fecha 29 de septiembre del 2021 y MET-0110342330, de fecha 01/10/2021, emitidas por la OFICINA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (PROTECOM), y la resolución núm. SIE-RJ-3846-2021, emitida por la SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD (SIE) en 15/10/2021, por las razones expuestas en el cuerpo de la sentencia. **CUARTO**: Declara libre de costas el presente proceso. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrentes, CONSORCIO DE PROPIETARIOS DEL RESIDENCIAL DON CARLOS IX; a la parte recurrida, OFICINA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (PROTECOM), SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD (SIE), y la EMPRESA DISTRIBUIDORA DE ELECTRICIDAD DEL SUR, S.A., (EDESUR) y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. **SEXTO**: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01438
Recurrente: Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX
Recurrido: Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Desnaturalización de los hechos y documentos de la causa. **Segundo medio**: Errónea Aplicación de las disposiciones de orden legal, constitucional" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

7. 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 sobre Recurso de Casación de fecha 17 de enero de 2023.

8. Para apuntalar sus dos (2) medios de casación propuestos, 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 recurrente alega en síntesis que el tribunal *a quo* en sus motivaciones se limitó a dar crédito al contenido de las resoluciones impugnadas sin que reposaran en el expediente las pruebas fehacientes para demostrar la realidad de los hechos a fin de establecer que dichas resoluciones estaban dotadas de legalidad ya que por

lo contrario, se encuentran viciadas de ilegalidad, irracionabilidad, legitimidad y arbitrariedad.

9. Continúa alegando la parte recurrente que, el Residencial Don Carlos IX no ha consumido la energía reclamada, lo que se demuestra con una vista a las facturaciones mensuales generadas por Edesur y que al realizar la comparación se podrá determinar que en las ya señalas facturas que dieron como resultado las Decisiones PROTECOM núm. NSS1 y NSS2 la Resolución núm. SIE-RJ-3846-2021 de fecha 15 de octubre de 2021, emitidas por la Superintendencia de Electricidad (SIE) y EDESUR existe un falso resultado pues, pretenden justificar los valores facturados con la presente cuando no está.

10. Manifiesta además la parte recurrente que, el tribunal *a quo* no aplicó las disposiciones previstas en el artículo 1 de la Ley núm. 358-05 General de Protección a los Consumidores o Usuarios, relacionado con el principio *in dubio pro consumatore*, puesto que los jueces del fondo exigieron un deber probatorio que excede la razonabilidad del sistema probatorio de los consumidores eléctricos.

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

‘‘8.2 Hecho controvertido A. Determinar si la SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD (SIE) actuó conforme a la legislación que rige la materia al

momento de emitir las decisiones núms. MET-0109342157, de fecha 29 de septiembre del 2021 y MET-0110342330, de fecha 01/10/2021. IX. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS… 19. Del artículo 121 de la Ley General de Electricidad, se extrae que con la creación de la Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad se delegó a ese ente la función de dirimir sobre las controversias relativas a facturaciones del servicio público que se trata, y además de ello el Reglamento de Aplicación le faculta a "Intervenir en la fiscalización del proceso de reclamación en primera instancia, en casos de incumplimiento o violación a la Ley o su Reglamento", en tal virtud la SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD procedió a fundar su impugnada resolución en las comprobaciones técnicas de la Oficina de Protección al Consumidor. 20. Que, la Ley núm. 125-01 (modificada por la Ley No. 186-07), en su artículo 24, literales c) e i), atribuye a la Superintendencia de Electricidad (SIE) en sus funciones y atribuciones, a fiscalizar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, así como los asuntos sobre distribución de electricidad y resolver los conflictos, oyendo a los afectados, en contra de consumidores, particulares, propietarios o concesionarios, en su objeto de fiscalización. 21. Asimismo, el artículo 447 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 125-01, General de Electricidad, entre otras cosas establece que: ''En primera instancia el Cliente o Usuario Titular deberá efectuar su reclamación ante la Empresa de Distribución en persona, por carta, a través de un apoderado legal, teléfono o internet…Párrafo. En caso de que la Empresa de Distribución no cumpliere con esta obligación, el Cliente o Usuario Titular podrá recurrir a la oficina de PROTECOM de la SIE'', y cuando el cliente o usuario titular no se encuentre conforme con la decisión dimanada de la oficina de PROTECOM de la SIE, puede interponer un Recurso Jerárquico ante la Superintendencia de Electricidad (SIE), la cual emitirá una resolución al respecto. 22. De igual modo, a Ley General de Electricidad núm. 125-01, en su artículo 460 establece: "Artículo 460.- (Modificado por Decreto 494-07) Es obligación de las Empresas de Distribución, emitir las facturas en base a la lectura de los

equipos de medición. Excepcionalmente, en los casos de imposibilidad de lectura de los equipos de medición, originada exclusivamente en los hechos de que: (i) el mismo no se encuentre al alcance de la vista del lector de la Empresa de Distribución, o (ii) el equipo de medición se encuentre dañado, se permitirá a la Empresa de Distribución facturar aplicando la tarifa vigente para el mes en cuestión, sobre la base del promedio de los tres (03) últimos consumos reales. La factura deberá llevar impresa la leyenda "Consumo Estimado", debiéndose emitir la siguiente factura en base a la lectura real del equipo de medición incluyéndose los cargos o reintegros correspondientes. La Empresa de Distribución no podrá promediar por más de un mes aduciendo las causas que se indican en el presente artículo, so pena de incurrir en las violaciones establecidas en el Artículo 125-2, Párrafo IV." 23. Así entonces, del estudio armónico del presente expediente, esta Cuarta Sala entiende menester resaltar que existe depositado los documentos denominados como Inspección de Acometida y Equipo de Medición de fecha 28 de septiembre del 2021, indicándose lo siguiente: "INSPECCIÓN DE SUMINISTRO realizada por técnicos de PROTECOMKASSE ACTA, en fecha 28 de septiembre del 2021, donde se comprobó que: a) El Medidor No. 2136187, instalado en el suministro en cuestión, tenía una lectura de 204,141 KWH, la cual es consistente con las lecturas tomadas al medidor por ciclo de facturación; b) En la investigación externa de acometida los técnicos tenían un suministro contaba con servicio, alimento aéreo y compartido, acometida en modulo y zócalo, medidor en buen estado y dentro del área inspeccionada fueron encontrados los siguiente equipos: luminarias y bombas sumergibles, concluyendo de la manera siguiente: "Transformadores compartidos de 3x75= 225Kwa. Medidor normal"; c) Se verificó el Medidor No. 2136187, instalado en el suministro en cuestión, y los demás elementos de la acometida, sin que se encontraran anomalías que pudiesen afectar la medición." 24. De manera que, esta Cuarta Sala advierte que el argumento sostenido por la parte recurrente CONSORCIO DE PROPIETARIOS DEL RESIDENCIAL DON CARLOS IX, tendente a revocar las resoluciones objeto

del presente recurso carecen de fundamento que legitime la veracidad del mismo, y es que, al tratarse las Resoluciones de marras, de actos administrativos, la carga de la prueba recae sobre el particular reclamante en virtud de la presunción de validez que reviste al mismo. 25. En tal sentido, al no haber demostrado por ante esta Corte mediante prueba al efecto el argumento de la parte recurrente, por el cual se descarte el hecho comprobado ínsito por la recurrida Superintendencia de Electricidad, tendente a la comprobación de las cargas existentes y la posibilidad de que, el consumo facturado por la EMPRESA DISTRIBUIDORA DE ELECTRICIDAD DEL SUR, S.A (EDESUR), no es el correcto, en síntesis, no se verifica que la SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD, haya actuado en contravención al principio de juridicidad al cual se debe ceñir la administración, conteniendo la resolución atacada los motivos de hecho y de derecho que la sustentan, requisito indispensable para la validez de los actos administrativos, razón por la que se rechaza el recurso que se trata en aplicación del principio jurídico contenido en el mandato del artículo 1315 del Código Civil'' (sic).

12. Respecto de este punto de la carga de la prueba en el derecho contencioso administrativo, resulta conveniente señalar que esta Sala se ha referido a ese mismo tema para la materia contencioso tributaria, situación que vale la pena reproduir aquí debido a la analogía existente, para ese preciso tema, entre estas dos materias ya que al final de cuentas, se trata en definitiva de determinar los efectos que en el derecho probatorio tiene el artículo 10 de la Ley núm. 107-13, relativo a la presunción de validez de los actos administrativos, bajo el entendido de que la administración tributaria es en definitiva, administración pública regida, salvo la aplicación de las leyes

sectoriales y particulares que le son aplicables, por las mismas leyes de carácter general.

13. También resulta prudente abordar el hecho de que las consideraciones que más abajo se desarrollarán guardan relación directa con el tema general y abstracto relativo a la influencia que tiene el artículo 10 de la Ley núm. 107-13[1] en el régimen de la prueba en la materia contencioso administrativa, así como algunas otras precisiones, también de carácter general, que afectan este derecho probatorio especial.

14. En ese sentido resulta imperioso empezar diciendo que la legislación vigente en materia contencioso-administrativa no contiene una teoría general de la carga de la prueba. Sin embargo, la Ley 1494-47 nos permite acudir al derecho civil de manera supletoria[2], que para el caso que nos ocupa sería el artículo 1315 del Código Civil.

15. El artículo 1315 del Código Civil prescribe dos situaciones: a) el que reclama el cumplimento de una obligación debe probarla; y b) el que pretenda estar libre de ella debe también probar el hecho que ampara su afirmación.

[1] Texto que señala de manera explícita el principio de validez del acto administrativo en nuestro ordenamiento.
[2] Art. 29.- La sentencia podrá decidir el fondo del asunto o disponer las medidas de instrucción que hubieren pedido las partes, el Tribunal las considerare de lugar para el esclarecimiento del asunto. Si tal fuere el caso, el Tribunal celebrará las audiencias que fueren necesarias, con asistencia o representación de las partes, hasta dictar sentencia definitiva. Todas las sentencias del Tribunal Superior Administrativo se fundamentarán en los preceptos de carácter administrativo que rijan el caso controvertido y en los principios que de ellos se deriven y en caso de falta o insuficiencia de aquellos, los preceptos adecuados de la lesgilación civil. Se redactarán en la misma forma de las sentencias de los Tribunales del orden Judicial.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01438
Recurrente: Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX
Recurrido: Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

16. El análisis minucioso de lo dicho anteriormente provoca que deba señalarse que la obligación que tradicionalmente se impone al demandante de lo civil para que pruebe los hechos que fundamenta su demanda[3], es totalmente infundada para esta materia de lo contencioso administrativo, en la cual la demanda o recurso contencioso que formula el particular es un acto de defensa contra una actuación de los Poderes Públicos que le impone una situación jurídica desfavorable que él quiere revertir judicialmente. Por esa razón debe concluirse, en términos muy generales y abstractos, que corresponde a la administración probar los hechos en los que funda sus actos de carácter desfavorables, cuando son negados por las personas perjudicadas.
17. Así las cosas, en la especie corresponde a la Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad la obligación de probar todos los hechos y circunstancias que originaron la medida desfavorable impuesta por el acto impugnado, tomando en serio la parte capital del citado artículo 1315 del Código Civil, circunstancia esta que no cambia por el hecho de que sea el administrado quien impugne por la vía jurisdiccional ya que ello no lo convierte en reclamante de una obligación al tenor del citado artículo 1315 del Código Civil, sino que es una persona que en definitiva se está

[3] Afirmación que no es totalmente cierta para lo civil.

defendiendo de una imputación hecha por los poderes públicos y niega los hechos base de dicha imputación.

18. Que la respuesta derivada del artículo 1315 del Código Civil se encuentra reforzada por los principios que condicionan y regulan el accionar de toda administración pública en general y tributaria en particular, pues en un sistema en el que prevaleciera un Estado de derecho, tal y como proclama nuestra Constitución en su artículo 7, sería inaceptable que la administración pública imputara a un ciudadano o empresa una situación totalmente desfavorable a sus intereses y que recaiga sobre estos últimos la prueba de un hecho negativo[3], ya que una obligación de ese tipo, diluye totalmente el control jurisdiccional que está a cargo del Poder Judicial, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 139 de la Constitución.

19. En efecto, si la administración debe ser creída en lo que dice, no debiendo demostrar la veracidad de sus actos y afirmaciones, dicha situación implicaría una imposibilidad para controlar sus actos a pesar del referido mandato previsto en el citado artículo 139 de la Constitución, careciendo de objeto y sentido la institución de control jurisdiccional de los actos de la administración pública.

20. De ahí que, el derecho fundamental a un debido proceso establecido en el artículo 69 de la Constitución, así como el párrafo II del artículo 9 y el párrafo I del artículo 14, ambos de la Ley núm. 107-13 sobre Procedimiento

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01438
Recurrente: Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX
Recurrido: Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Administrativo, ordenan, a pena de nulidad, que la administración pública motive suficientemente sus actuaciones, la cual debe incluir la prueba de todos los hechos y circunstancias que justifican la actuación de que se trate, principalmente si afecta derechos e intereses tal y como en el caso de la suspensión de los efectos de un contrato suscrito entre la administración pública y el administrado, lo cual es robustecido por el artículo 26 de la referida Ley núm. 107-13, que obliga a toda administración pública a recabar todas las pruebas necesarias a los fines de obtener información de calidad y decidir de manera correcta y veraz con respecto del tema por ella considerado.

21. En cuanto a esto, es bien sabido que este deber de motivar no se cumple si el órgano decisor no exhibe de manera pública las razones que, según su parecer, justifiquen la decisión de que se trate, todo precisamente para garantizar: 1) que exista un control democrático por parte de la ciudadanía en general de que los poderes públicos están sujetos al derecho (derechos de participación política democrática); y 2) principalmente y en lo que se decide por medio de esta sentencia, para que los interesados puedan ejercer su derecho a la defensa -de acuerdo con lo previsto en el artículo 69.2 de la Constitución dominicana-, en la fase de control jurisdiccional de los actos que consideren contrarios a derecho ya que sin esta externalización de las razones

y pruebas que supuestamente justifican el acto impugnado, no podrá el perjudicado defenderse correctamente respecto del mismo acto.

22. Es pertinente reiterar, que si bien este goza de una presunción de legitimidad, de veracidad y de legalidad establecido en el artículo 10 de la mencionada Ley núm. 107-13, no crea una inversión del fardo probatorio que contradiga lo antes indicado ya que esa presunción solo alcanza la existencia jurídica del acto en cuestión y no respecto de la veracidad de su contenido, es decir, la prueba, los hechos y circunstancias de los fundamentos legales y fácticos de sus decisiones.

23. **Sin perjuicio de lo antes indicado, esto no quiere decir que ciertas afirmaciones del recurrente en combinación con la parte final del artículo 1315 del Código Civil, no constituyan una obligación de tipo dialéctico que provoquen obligaciones probatorias a cargo del administrado cuya solución jurídica dependerá del análisis del caso particular por el juez apoderado.**

24. Estos criterios aplican perfectamente en el caso de la especie, pues esta Tercera Sala ha podido verificar que los jueces del fondo fundamentaron el rechazo del recurso contencioso administrativo sosteniendo que el Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX no demostró prueba al efecto que descartara las comprobaciones de las cargas existentes y

la posibilidad de que el consumo facturado no era el correcto, confirmando así la resolución jerárquica impugnada.

25. Al centrarse la controversia del caso en cuestión, entre otros aspectos, en el alegado hecho de que el acto administrativo impugnado contiene una motivación errónea de los hechos, al tenor de lo dicho precedentemente es evidente que la administración pública, en este caso, la Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad, es quien se encuentra en mejor condición de probar las incongruencias que alega en la jurisdicción contencioso administrativa en ocasión del examen de la validez y control de la legalidad del acto administrativo que se impugna, máxime cuando las faltas e incumplimientos hallados por la administración pública se fundamentan en las informaciones recabadas por ella misma. Por eso entendemos que la administración debió aportar el correspondiente expediente administrativo o cualquier medio de prueba que permita constatar al órgano jurisdiccional que sus hallazgos se encuentran conforme con la verdad material, lo que no advirtió el juez del fondo.

26. En ese sentido podría concluirse que en el razonamiento del tribunal *a quo* se verifica una desacertada inversión de la carga de la prueba, en consecuencia, procede acoger este primer medio de casación y casar con envío ese aspecto del fallo impugnado.

27. En ese tenor, atendiendo a la decisión asumida por esta Tercera Sala, no procede ponderar los demás aspectos y medios de casación planteados en su memorial de casación por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

28. 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, *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.*

29. De acuerdo con lo que establece el artículo 60 párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, aún vigente en ese aspecto, *en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas*, lo que aplica en la especie.

IV. 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:

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01438
Recurrente: Consorcio de Propietarios del Condominio Residencial Don Carlos IX
Recurrido: Oficina de Protección al Consumidor de Electricidad y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00338 de fecha 28 de abril de 2023 dictada por Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a 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 y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Manuel A. Read Ortiz
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/ZTS2-YZZA-7JZB-L46L