REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-0966
[redacted]

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 secretaría de la Sala en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **29 de abril de 2025**, años 182° 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. 0030-02-2023-SSEN-00363 de fecha 10 de julio de 2023 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 2 de febrero de 2024, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), representado por [redacted]

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la sociedad Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia), -Wingo, representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 23 de febrero de 2024, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 20 de agosto de 2024, suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

4. En fecha 25 de marzo de 2021, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor) dictó la resolución D. E. No. 032-202, en la cual ordenó la devolución del monto ascendente a la suma de US$1,764.34. No conforme con la decisión, Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia) -Wingo interpuso un recurso contencioso administrativo, contra la referida resolución, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00363 de fecha 10 de julio de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión planteado por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, por los motivos expuestos. **SEGUNDO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, incoado en fecha 24 de noviembre de 2021, por AEROREPÚBLICA, S.A. (COPA AIRLINES COLOMBIA) WINGO, en contra las Resoluciones núm. [redacted]. núm. 032- 202, de fecha 25 de marzo de 2021, notificada el 01 de julio de 2021, y la Resolución de Reconsideración núm. 063-2021, de fecha 08 de octubre de 2021, notificada en fecha 26 de octubre de 2021, emitidas por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR PRO-CONSUMIDOR, por haber sido incoado de conformidad con las disposiciones que rigen la materia. **TERCERO:** En cuanto al fondo, ACOGE DECLARA la nulidad de las Resoluciones núm. [redacted]. núm. 032-202, de fecha 25 de marzo de 2021, notificada el 01 de julio de 2021, y la Resolución de Reconsideración núm. 063-2021, de fecha 08 de octubre de 2021, notificada en fecha 26 de octubre de 2021, emitidas por la Dirección

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN. A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR PRO-CONSUMIDOR, por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión. **CUARTO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, AEROREPUBLICA, S. A. (COPA AIRLINES COLOMBIA) WINGO, a la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR: PRO-CONSUMIDOR, así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, a los fines procedentes. **SEXTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

5. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio**: Errónea interpretación de la ley y a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia" (sic).

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

6. 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.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

V. Incidentes

7. Antes de ponderar el fondo del recurso, procede dirimir el pedimento incidental planteado por la parte recurrida Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo en su memorial de defensa, dado su carácter perentorio, conforme lo dispone el artículo 44 y siguientes de la Ley núm. 834-78 del 1978. En efecto, dicha parte solicita la caducidad del presente recurso, debido a que de la lectura de la sentencia impugnada se observa que las partes involucradas fueron Wingo como demandante original y Pro Consumidor como demandada. Sin embargo, solo se emplazó a Wingo y a [redacted], pero no al Procurador General Administrativo.

8. En cuanto al pedimento, por no haber emplazado a la Procuraduría General Administrativa esta Tercera Sala entiende necesario precisar que el procurador general administrativo es un funcionario cuya única función es suministrar defensa técnica jurídica en su calidad de abogado de la administración pública, sin poder reclamar derechos propios. Es decir, es un instrumento al servicio de la administración para su defensa ante la jurisdicción contenciosa administrativa, razón por la que resulta imposible su llamamiento a causa judicial de manera independiente de la administración que defiende. En ese sentido, procede rechazar el incidente propuesto.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

9. Asimismo, la parte recurrida solicita en su memorial de defensa la inadmisibilidad del recurso, debido a que la parte recurrente no hace ninguna mención respecto a cuál sería el verdadero interés casacional que se derivaría de la sentencia impugnada, incumpliendo con la obligación o requisito *sine qua non* para admitir o declarar su admisibilidad.

10. Al respecto, en el presente caso, la parte recurrente plantea que su recurso está investido de interés casacional en virtud del artículo 10 numeral 3) literal a) de la Ley núm. 2-23 debido a que la sentencia impugnada fue resuelta en oposición a la doctrina jurisprudencial de la corte de casación.

11. La jurisprudencia conceptualmente se concibe como una interpretación sistemática de la ley por parte de los tribunales del orden judicial. Se trata de una fuente no directa del derecho materializada por el juez, el cual concreta el sentido y significado de la norma jurídica, asegurando una justicia predictible, basada en la certeza del derecho vinculada a los principios, de linaje constitucional, de igualdad ante la ley y seguridad jurídica. En ese sentido, la doctrina jurisprudencial se entiende como la pluralidad de sentencias de las cuales se desprendería por reiteración una interpretación común.

12. Al hilo de lo expuesto, para que quede configurado el supuesto previsto en el artículo 10 numeral 3) literal a) y b), cuando se trata de una sentencia que

resuelve cuestiones en oposición a la doctrina jurisprudencial de la corte de casación, es necesario que en el memorial de casación: i) se citen dos o más sentencias de la Tercera Sala y ii) que se razone cómo, cuándo y en qué sentido la decisión impugnada ha vulnerado o desconocido la jurisprudencia que en ellas se establece.

13. En el caso que nos ocupa, la parte recurrente fundamenta la existencia del interés casacional en la oposición de la decisión impugnada con las sentencias: (i) SCJ, 1 Sala, sentencia núm. 184-2014, del 26 de marzo de 2014; (ii) Sentencia 50-2016 de la Suprema Corte de Justicia; (iii) SCJ-TS-22-0537 del 31 de mayo de 2022, argumentando que el tribunal *a quo,* para anular la resolución mal interpretó los criterios jurisprudenciales de esta sala, estableciendo que Pro consumidor se atribuyó facultades propias de los tribunales del orden judicial.

14. Debe dejarse por sentado que la existencia de interés casacional se produce cuando real y efectivamente la sentencia atacada en casación contiene una doctrina jurídica en oposición a la que ha establecido la Corte de Casación. Por ese motivo, para determinarse dicho interés casacional, los jueces de la casación deben: a) identificar la doctrina de la Corte de Casación alegada por el recurrente como vulnerada; b) identificar dicha doctrina, tanto en la sentencia impugnada, como en la sentencia de contraste dictada por la

Suprema Corte de Justicia; y c) determinar la existencia de contenido de doctrina en oposición a la fijada por la Corte de Casación en el fallo impugnado, ello mediante el análisis combinado de este último y la sentencia de contraste (emanada de la Corte de Casación) cuya doctrina ha sido supuestamente transgredida.

15. En el caso de comprobarse que la sentencia impugnada fue rendida en oposición a la de la Corte de Casación habrá interés casacional y deberá asimismo ser acogido el medio de casación de que se trate.

16. Así las cosas, para apuntalar el único medio de casación, la parte recurrente aduce en síntesis, que el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación de la ley y a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia al establecer en los ordinales 47 y 48 de la sentencia impugnada que al emitirse la Resolución [redacted]. núm. 032-202, de fecha 25 de marzo de 2021, excedió su competencia, pues no es posible que dicho órgano de la administración pública ordene a los particulares pagos a título de compensación por el alegado incumplimiento del servicio contratado. Pues actuó fuera de sus facultades legales que le han sido conferidas por el legislador; pues contrario a esto, esta Tercera Sala estableció mediante la sentencia SCJ-TS-22-0537 de fecha 31 de mayo de 2022 que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor no tiene facultad

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

legal para ordenar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios a los peticionarios; pero conserva potestad para ordenar la devolución de los montos pagados en caso de que se evidencie que el servicio fue deficiente o que hubo lesiones a los derechos de los consumidores.

17. Continúa alegando, que esta facultad se encuentra consagrada en el párrafo del artículo 63 de la Ley núm. 358-05, asumiendo el legislador que el contrato nunca existió por haberse vendido un producto o servicio defectuoso. Por esas razones, no ha lugar a pronunciar la nulidad del contrato, debido a que no se encuentra conforme con el contrato el bien que fue originalmente adquirido (o el servicio), debido a fallas en su funcionamiento, defectos o indisponibilidad del servicio. En ese orden, el contrato no es perfecto si la cosa objeto del negocio jurídico no se encuentra conforme lo pactado. Por esta razón, el legislador ordena la inmediata devolución de los fondos por falta de conformidad, sin necesidad de pronunciamiento judicial.

18. Manifiesta además, que en la sentencia 184-2014, de fecha 26 de marzo de 2014, esta Tercera Sala estableció que la Ley núm. 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 43 de la referida ley,

las medidas de lugar para sancionar las violaciones a la misma. Pues este tribunal en la referida sentencia, 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 sentando el espíritu del legislador de dar competencia a este órgano regulador para aplicar sanciones administrativas en caso de infracciones relacionadas con la misma.

19. Concluye indicando que, este instituto tiene potestad sancionadora para emitir resoluciones como las del caso de la especie. Por ende, el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación de la ley al establecer que Pro Consumidor se extralimitó en su competencia, porque dicho tribunal inobservó que la venta de una vivienda como el caso de la especie, constituye un acto protegido bajo la Ley núm. 358-05, en todos los casos de quienes la promocionen o comercialicen, y quienes lo hagan en el marco de una actividad empresarial o habitual; por tanto, los promotores y vendedores se les hacen oponibles las disposiciones de la referida Ley núm. 358-05, por las violaciones que esta envuelve. Que la jurisdicción *a quo* omitió observar que en el presente caso se tipifica una relación de consumo, puesto 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.

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

"25. Que como bien ha indicado este tribunal anteriormente, mediante el presente Recurso Contencioso Administrativo, la parte recurrente procura que sea anulada las resolución núm. [redacted]. núm. 032-202, de fecha 25 de marzo de 2021, notificada el 01 de julio de 2021, y la Resolución de Reconsideración núm. 063-2021, de fecha 08 de octubre de 2021, notificada en fecha 26 de octubre de 2021, emitidas por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR PRO-CONSUMIDOR, en virtud de que Proconsumidor ha(i) omitido el debido proceso establecido en los artículos 117, 118, 119, 124, y 130, de la Ley núm. 358-05, en violación a los artículos 68, 69,literal 7), 73, de la Constitución Dominicana; (ii) ha desbordado su potestad administrativa y sancionadora; (iii) ha incurrido en la falta de motivación en la resolución [redacted]. No. 032-2021 y resolución de reconsideración núm. 063-2021; por lo tanto, se configuran los elementos que constituyen la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica de los actos administrativos. 26. La parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) alega, que las resoluciones están ceñidas totalmente al orden jurídico existente cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos establecidos para el cumplimiento del principio de legalidad; Al emitir la resolución 063-2021, ProConsumidor actuó apegada a lo establecido en la ley 358-05 y a la Constitución, al verificar las faltas cometidas a esta ley por parte del accionante, es decir, quien actúa de espalda a la ley es Aerorepublica Wingo, S. A. De la misma manera quiere

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Aerorepublica Wingo, S. A. establecer que la resolución 063-2021 viola el principio de juridicidad, pero olvida el accionante que la referida resolución se enmarca dentro del ámbito de la ley 358-05, es decir que este principio está más que valorado en la resolución atacada en este recurso contencioso administrativo. 27. La "Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso", se encuentra consagrado en nuestra Carta Fundamental, la cual en su artículo 69 se manifiesta de la siguiente manera: "*Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable; 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa; 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo; 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio; 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley; 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia; 1 0) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*". 28. El debido proceso, es concebido como aquel en el cual los justiciables, sujeto activo y pasivo, concurren al mismo en condiciones de igualdad dentro del marco de garantías, de tutela y de respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales, que le son reconocidos por el ordenamiento...". (Sent. 10 de julio 2002, [redacted]. 1100, Págs. 62-77, de la Suprema Corte de Justicia). 29. El derecho a una tutela judicial efectiva elimina la auto tutela, siendo los órganos judiciales quienes zanjen las controversias y poseen el monopolio de la administración de justicia, lo cual incluye hasta ser ejecutada la sentencia.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Como bien ha indicado el Tribunal Constitucional del Perú, que "*en un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente, mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido*". (Sentencia recaída en el ex. No. 763-2005-PA/TC, f|. 6.). 30. El Tribunal Constitucional ha indicado que: "*Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas*". 31. En ese sentido, a los fines de que el procedimiento administrativo sancionador se practique de manera legítima y conforme al principio de juridicidad se deben tener en cuenta: a) Procedimiento regulado por la ley formal o por legislación reglamentaria; b) Preceptos del procedimiento que dispongan la separación de las fases de instrucción y decisión, con órganos distintos para ellos; y c) Tramitación del procedimiento adecuado y legal, para poderse imponer la sanción; d) Garantizar el derecho de defensa del presento responsable, así como su presunción de inocencia, esto en virtud de lo dispuesto en los artículos 41 y 42 de la Ley Núm. 107-13. 32. El numeral 17 del artículo 40 de la Constitución Dominicana instituye una reserva de ley para el uso del *ius puniendi* del Estado a través del ejercicio de la potestad sancionadora, aunado a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley núm. 107-13, el cual establece: "*La potestad sancionadora de la Administración Pública sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa. Su ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente atribuida*", lo cual implica que tanto la tipificación de la conducta como la competencia para sancionarla deben estar indicadas expresamente por la ley, ya que esto constituye una garantía a los administrados que evita las actuaciones arbitrarias y excesivas de la administración, la cual debe ceñirse al principio de juridicidad, mediante el cual las atribuciones, facultades o competencias de la administración deben ser otorgadas expresamente por el

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Legislador -vinculación positiva-, contrario a lo que sucede con los administrados, a los cuales "les está permitido todo lo que no les este prohibido por la ley". 33. "*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*"; (Sentencia núm. SCJ-TS-22-0537 de fecha 31 de mayo del año 2022, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia). 34. La ley 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o usuario, en su artículo 1, dispone lo siguiente (…). *35.* El artículo 5 de la referida ley, en cuanto a la creación de Pro Consumidor, dispone lo siguiente: (…). 36. La referida ley en sus artículos 18 y 19, contempla lo siguiente: (…). 37. El artículo de 27 de la referida ley continúa indicando. "En caso de encontrar violación a las disposiciones de esta ley, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor deberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley, aplicable dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso". 38. Dicha ley respecto a los derechos del consumidor en su artículo 33 en su literal d, e y g consagra lo siguiente: (…).39. La referida ley en sus artículos 63, 75, 82 y 84, consagra lo siguiente: (…). 40. Que el artículo 98 de la ley núm. 358-05, sobre la Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, en cuanto a las obligaciones de los proveedores en su literal b y e consagra lo siguiente: (…). 41. El artículo 113 de la referida ley, dispone lo siguiente: (…). 42. La ley núm. 358-05, sobre la Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, en sus artículos 117, 132 y 133 dispone lo siguiente: (…). 43. Que la Constitución en su artículo 53 respecto a los derechos del consumidor consagra lo siguiente: (…). 44. En ese tenor, nuestra Suprema Corte de Justicia mediante Sentencia núm. 033-2021-SSEN-00565 de fecha 30 de junio del año 2021, dictada por la Tercera Sala, establece el siguiente criterio: "*En la especie*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

es preciso indicar que, salvo los casos comprendidos en el artículo 43 de la Ley núm. 358-05, la normativa reguladora no dota de potestad sancionadora expresa y sin lugar a dudas- al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del : Consumidor, sino de una facultad de comprobación administrativa previa al 7 apoderamiento de los órganos jurisdiccionales con facultad para la imposición de multas. Esto es lo que en doctrina se reconoce como actuación administrativa de por objeto cautelar y/o constatar el cumplimiento de lo previsto por el ordenamiento vigente en el desempeño de determinadas actividades sujetas a regulación determinada. En lo específicamente referido a los efectos del ejercicio de las potestades de inspección, cuando concluyan en la constatación o verificación de la existencia de contravenciones al ordenamiento vigente, y conduce a un procedimiento sancionador" y que esto en modo alguno podría suponerla posibilidad de asimilar la potestad de inspección (así como todas las actuaciones relacionadas con la misma) a una etapa correspondiente a la instauración y/o trámite de un procedimiento administrativo sancionador? ". Continúa expresando lo siguiente: "Ahora bien, en el supuesto de que resultase de esas inspecciones el conocimiento de una situación de riesgo para la salud de los consumidores podrá PROCONSUMIDOR adoptar medidas cautelares; para prevenir riesgos o daños, como sería la retirada de un producto del mercado. Pero hay que dejar bien claro que dichas medidas, por su Función, no constituyen una sanción propiamente dicha. Es que una sanción no es una medida preventiva, sino un castigo por violentar el ordenamiento jurídico. En definitiva, son dos situaciones conceptuales muy diferentes y no asimilables la una a la otra. 29. Resulta oportuno indicar aquí que del análisis de los artículos 17 (funciones del Consejo Directivo), 23, 27, 31 y 42 (los dos últimos sobre las funciones del director ejecutivo) de la citada Ley núm. 385-05 no se vislumbra una explícita — y sin lugar a dudas —habilitación a PROCONSUMIDOR para dictar sanciones administrativas, sino que las sanciones por la comisión de infracciones deberán". En ese mismo sentido, apunta que: "Mención especial merece artículo 117 de la ley, en donde se verifica que ese texto no puede tratar sobre verdaderas sanciones administrativas, ya que su contexto no se relaciona en lo absoluto con un procedimiento administrativo sancionador, impidiendo el derecho de defensa al posible transgresor al momento en que se permite convertir súbitamente una conciliación en una sanción unilateral sin instrucción para

sancionar". 45, Que ha sido un criterio jurisprudencial de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, mediante su sentencia núm. SCJ-TS-22-0537, del 31 de mayo de 2022, al disponerlo siguiente: *" (…) La función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme con el principio de juridicidad para regular diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional". 23. Lo anterior significa que 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 de los artículos 132 y 133 de la referida Ley núm. 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario. 24. El párrafo 1 del artículo 149 de nuestra Carta Magna confiere al Poder Judicial la facultad exclusiva de ejercer la función judicial, definiendo la misma el poder para « ..decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley (...)"*. 46. Cabe destacar que el legislador ordinario dotó a la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) mediante los artículos 118 y 119 de la Ley Núm. 358-05 con un carácter facultativo -y no imperativo- de realizar una libre valoración probatoria para que en el marco de un proceso administrativo sancionador sustancie sus determinaciones por intermedio de un conjunto de pruebas que ascienden desde visitas in situ, interrogaciones, citaciones, declaraciones, careos, entre otras medidas, e manera que pueda tener acceso a los documentos relacionados con la provisión de productos o prestación de servicios. También le permite a los denunciados solicitar las gestiones para su descargo de conformidad con el artículo 120, lo cual, en todo caso, no constituye en modo alguno mandato obligatorio para la administración, sino

que, para la resolución de la cuestión sometida a su conocimiento, se le faculta a recabar las pruebas necesarias para la admisión o rechazo de la reclamación realizada por el consumidor. 47. Del análisis de las documentaciones depositadas en el presente proceso, así como los alegatos de las partes, y las consideraciones legislativas antes descritas, este Tribunal ha podido verificar, r que al momento del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR,), emitir la Resolución núm. [redacted]. núm. 032-202, de fecha 25 de marzo de 2021, notificada el 01 de julio de 2021, en la cual se ordenó la devolución del monto ascendente a US$1,764,34, por concepto de tickets aéreos, a favor de la señora [redacted], por imposibilidad del proveedor AEROREPÚBLICA, S. A. (COPA AIRLINES COLOMBIA) WINGO, otorgar el servicio debido a la pandemia del COVID-19, siendo confirmada dicha decisión con la Resolución de Reconsideración núm. 063-2021, de fecha 08 de octubre de 2021, notificada en fecha 26 de octubre de 2021, el referido accionar comporta una actuación por parte de PROCONSUMIDOR, que escapa a su competencia, dado que, tal y como lo estableció nuestra Suprema Corte de Justicia, no es posible, que dicho órgano de la administración pública, ordene a los particulares pagos a título de compensación por el alegado incumplimiento del servicio contratado; ejerciendo la parte recurrida, en el presente caso las veces de "juez y parte" al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer grado, imponiendo sanciones para las cuales no se encuentra facultado, quedando evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores; y, consecuentemente con esto vulnerando también el principio de legalidad, con la emisión de la decisión antes citada. 48. Conforme lo antes indicado cabe atribuir que el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), al decidir como lo hizo, actuó fuera de sus facultades legales atribuidas por el legislador, inobservancia que acarrea como consecuencia jurídica, la nulidad absoluta de las resoluciones intervenidas,

razón por la cual acoge el presente recurso y, en consecuencia, anula las Resoluciones núm. [redacted]. núm. 032- 202, de fecha 25 de marzo de 2021, notificada el 01 de julio de 2021, y la Resolución de Reconsideración núm. 063-2021, de fecha 08 de octubre de 2021, notificadas en fecha 26 de octubre de 2021, emitidas por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR PRO-CONSUMIDOR (…)" (sic).

21. El estudio del fallo cuestionado pone de relieve que la actual recurrida interpuso su recurso contencioso administrativo en procura de que fuera declarada la nulidad de las resoluciones núms. D. I. 032-2021 de fecha 25 de marzo de 2021 y núm. 063-202, de fecha 8 de octubre de 2021 dictadas por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor).

22. La doctrina de esta Corte de Casación ha resuelto este aspecto indicando que 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].

23. El referido principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal[2].

24. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* procedió a acoger en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo, estableciendo que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) al emitir la Resolución núm. [redacted]. núm. 032-202 de fecha 25 de marzo de 2021, comportó

[1] SCJ-TS-22-0537, de fecha 31 de mayo 2022. [redacted]. 1338.
[2] STS 61/1999, de 29 de marzo 1991, Tribunal Constitucional Español.

una actuación que escapa a su competencia, dado que, tal y como lo estableció esta Suprema Corte de Justicia, no es posible, que dicho órgano de la administración pública, ordene a los particulares pagos a título de compensación por el alegado incumplimiento del servicio contratado; ejerciendo la parte recurrida, en el presente caso las veces de "juez y parte" al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer grado, imponiendo sanciones para las cuales no se encuentra facultado, quedando evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores.

25. Habría aquí que apuntar que es cierto que Pro Consumidor puede tomar las medidas preventivas con la finalidad de prevenir daños, este no es el caso. En efecto, la ley le reconoce la facultad para investigar y someter por ante el tribunal competente a las personas que considere han cometido alguna infracción y solicitar la aplicación de las medidas restablecedoras de la actividad regulada.

26. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia) Wingo, la devolución del monto de US$1,764.34 por concepto de *tickets* aéreos.

27. 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.*

28. 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".

29. 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.

30. El párrafo I del artículo 149 de nuestra Carta Magna confiere al Poder Judicial la facultad exclusiva de ejercer la función judicial, definiendo la misma el poder para "...decidir sobre los conflictos entre personas físicas o

morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley".

31. 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".

32. 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 Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-

Consumidor) ordene a los particulares cumplir con los efectos jurídicos de contratos civiles suscritos por los administrados, sin que esto haya sido pronunciado por un juez.

33. En ese sentido, en vista de que lo anterior es la doctrina de esta tercera sala aplicable al caso analizado, se verifica que la sentencia impugnada no ha producido doctrina en oposición a la Suprema Corte de Justicia, razón por la que **el medio analizado no exhibe interés casacional** y debe ser declarado inadmisible, lo que, sin embargo, no provoca la inadmisión del recurso, sino su rechazo debido a doctrina consolidada de esta Corte.

34. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativo y contencioso tributarias no habrá condenación es costas.

VI. 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.: [redacted]-RECA-00241
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Aerorepública, SA. (Copa Airlines Colombia)- Wingo
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. 0030-02-2023-SSEN-00363 de fecha 10 de julio de 2023 dictada por la Primera 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., Rafael Vásquez Goico.

[redacted], secretario general de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces que figuran en la estampa.