REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-26-0525

[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 *laboral, tierras, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, Anselmo Alejandro Bello F., Rafael Vásquez Goico y Francisco Antonio Ortega Polanco, 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 **31 de marzo de 2026**, años 183° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la sociedad comercial Crédigas, SA. (Nativa) contra la sentencia núm. 0030-1642-2024-SSEN-00733 de fecha 27 de noviembre de 2024 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 25 de noviembre de 2025 vía portal digital del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [redacted], [redacted] y [redacted], actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Crédigas, SA. (Nativa), representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Procurador General Administrativo Dr. [redacted], actuando como abogado constituido del Estado dominicano, mediante memorial depositado en fecha 15 de enero de 2026, vía portal digital del Poder Judicial.

3. Asimismo, mediante memorial de defensa presentado por la parte recurrida Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor) vía portal digital del Poder Judicial, depositado en fecha 30 de enero de 2026, suscrito por los Lcdos. [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted] y [redacted].

4. En el expediente existe constancia de que el secretario general de la Suprema Corte de Justicia reconoce haber dado cumplimiento a las disposiciones del artículo 26 de la Ley núm. 2-23, relativas a la comunicación

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

del presente recurso al Procurador General de la República a los fines de que emita su dictamen.

5. El magistrado [redacted] no firma la presente decisión en virtud de lo dispuesto en el artículo 380 del Código de Procedimiento Civil, según consta en el acta de inhibición de fecha 10 de marzo de 2026.

II. Antecedentes

6. En fecha 25 de abril de 2023 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) emitió la resolución [redacted]. núm. 679-2023 siendo notificado a la sociedad comercial Crédigas, SA., posteriormente la referida institución emitió la resolución [redacted]. núm. 081-2023, de fecha 30 de junio de 2023, con motivo del recurso de reconsideración interpuesto por dicha sociedad comercial, quien inconforme, procedió a interponer un recurso contencioso administrativo dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2024-SSEN-00733 de fecha 27 de noviembre de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo, de fecha 24 de agosto de 2023, interpuesto por la sociedad comercial CREDIGAS, S. A., (NATIVA), en contra del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR), por haber sido incoado de conformidad con la Ley.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SEGUNDO: RECHAZA, en cuanto al fondo, el indicado recurso; en consecuencia, CONFIRMA totalmente la resolución núm. 081-2023 de fecha 30 de junio de 2023, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por las razones establecidas en la parte considerativa de la presente decisión. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA la comunicación, vía secretaría general, de la presente sentencia a las partes envueltas en el proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio**: Violación al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y al artículo 69 de la Constitución; denegación de justicia; contradicción de precedentes; violación a los principios de legalidad, reserva de ley y seguridad jurídica; estado de indefensión, omisión de estatuir" (sic).

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

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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

V. Incidentes
a) Sobre la ausencia de interés casacional

9. La parte recurrida Procuraduría General Administrativa a través de su memorial de defensa solicitó la inadmisibilidad del recurso de casación por no cumplir con los criterios de procedencia previstos en el artículo 10 de la Ley núm. 2-23, es decir, por ausencia de interés casacional.

10. En primer orden, es menester indicar que *La noción de interés casacional está llamada a trascender los intereses particulares de los actores privados involucrados en la litis y a erigirse en un ente de equilibrio, de riguroso orden público procesal y de canalización de objetivos impostergables del estado de derecho, como ocurre, por ejemplo, con la salvaguarda del debido proceso, la uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema*[1].

11. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 contempla los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando que este procede contra: *1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en última instancia, en ocasión de las siguientes materias o asuntos: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras; competencia de los tribunales.*

[1] Ley 2-23, sobre recurso de casación, del 17 de enero 2023, considerando sexto.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

2) Las decisiones interlocutorias o definitivas sobre incidentes, dictadas en el curso de los procesos señalados en el numeral anterior, solo serán recurribles en casación de manera independiente si han puesto fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento. En caso contrario, deberán ser recurridas en casación conjuntamente con la decisión que decida el todo de lo principal. 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.

12. El interés casacional como institución procesal tiene 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el artículo 10.3 literales *a), b)* y *c)* de la ley que regula la materia. **Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa,**

materias señaladas en el numeral 2) del artículo 10, a saber: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo contexto se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierne a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de la que provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal según resulta del artículo 12 de la citada ley.

13. En la especie, tras la lectura del memorial de casación esta Tercera Sala ha podido constatar que la parte recurrente Crédigas, SA. (Nativa) sustenta su recurso en actuaciones que involucra eventualmente los derechos de los consumidores.

14. **En ese sentido se destaca que el artículo 10.1 de la ley 2-23 establece que en los casos que involucren derechos de los consumidores procederá el recurso de casación sin aplicación del filtro que supone el interés casacional, razón por la que en la especie se pasa de manera directa a conocer del asunto.**

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

15. La presente decisión respecto de conocer el presente recurso sin antes atender al filtro que supone el interés de casación es un asunto de orden público que debe ser ordenado sin que las partes lo hayan solicitado.

16. Así las cosas, para apuntalar el único medio de casación propuesto, la parte recurrente aduce, en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en violación al debido proceso y al derecho de defensa al no examinar ni ponderar los argumentos y pruebas sometidos a su escrutinio, limitándose a validar la actuación administrativa impugnada mediante una interpretación —a su juicio errónea— de la Ley núm. 358-05 sobre Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, tergiversando su contenido al atribuirle al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) una potestad sancionadora que, según sostiene, no le ha sido conferida por el legislador. Alega que dicha ley no otorga competencia para imponer sanciones administrativas, correspondiendo tal atribución exclusivamente a los Juzgados de Paz.

17. De igual forma, afirma que el tribunal *a quo* incurrió en omisión de estatuir, al no analizar ni referirse de manera concreta a los documentos y elementos probatorios aportados en sustento de sus medios de defensa, limitándose a reproducir hechos contenidos en actas levantadas por la parte

recurrida bajo el epígrafe de "pruebas aportadas", sin realizar una valoración crítica y razonada de los mismos.

18. Sostiene que la omisión absoluta de análisis y ponderación de los medios planteados, cuando ello constituía un deber jurisdiccional, configura una denegación de justicia en perjuicio del recurrente, afectando la tutela judicial efectiva y comprometiendo la validez de la decisión impugnada.

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

"21. Del análisis de la glosa que compone el presente expediente, así como de la resolución impugnada, este tribunal advierte lo siguiente: a) Que en fecha 14 de abril de 2023, la recurrida se presentó en el establecimiento del recurrente en compañía del INDOCAL, con el objetivo de inspeccionar sus instalaciones, procediendo a levantar el Acta de Inspección No. 1082-2023, donde encontró no conformidad a la Ley de protección de los Derechos del Consumidor, tras identificar una manguera de GLP que arrojo valores por debajo de los rangos permitidos, y que no poseían un sistema de reclamo (libro de reclamaciones), con relación a la manguera, la misma se le coloco un sello amarillo que indica que debe ser reparada (calibrada), dejando establecido, que, una vez calibrada la manguera, la recurrente debía comunicarse tanto con la recurrida, Por-Consumidor, como con el INDOCAL, parta autorizar su funcionamiento; b) Que por medio del acta de inspección No. 1082-2023, de la cual se le dejo una ejemplar a la recurrente, se le otorgo un plazo de cinco (5) días con el fin de que respecto de los hallazgos hiciera sus reparos, venciendo dicho plazo el 20 de abril de 2023; c) que en fecha 25 de abril de 2023, la recurrida, procedió a dictar la resolución 679-2023,

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

condenando a la recurrente, CREDIGAS, S.A., (Envasadora Credigas), al pago de una multa de diez (10) salarios mínimos. f) que dicha resolución fue objeto de un recurso de reconsideración siendo emitida la resolución [redacted]. núm. 081-2023 de fecha 30 de junio de 2023, el cual, rechazada el referido recurso, y posteriormente objeto del recurso que nos ocupa. 22. En ese sentido, este tribunal es del criterio que el debido proceso fue llevado a cabo por la parte recurrida. Respecto a la tutela administrativa efectiva esta se refiere a un procedimiento breve, preciso, sin formalidades excesivas, tramitados sin mora de la administración, que concluyan en una decisión expresa y concreta pero que incluyan una organización idónea para ello. En el presente caso, la recurrida luego de levantar el acta y otorgar un plazo De cinco (5) días para hacer reparos. En ese sentido, este tribunal es del criterio que los derechos invocados por la parte recurrente alegadamente conculcados, fueron protegidos por la parte recurrida, por lo que, al verificarse la salvaguarda de esos derechos y la actuación de la administración apegada al procedimiento establecido en la Constitución y la ley, procede rechazar el presente argumento. 23. Ahora bien, hemos dicho que, respecto a los derechos fundamentales invocados por la parte recurrente, este tribunal no observa conculcación alguna, no obstante, hay un punto importante que debemos tomar en cuenta para la decisión de este caso, y es el que está relacionado el artículo 36 de la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, relativos al principio de tipicidad, principios de legalidad, que actúa sometido al ordenamiento jurídico, seguridad jurídica, que las personas puedan confiar en las normas legales que rigen su comportamiento y las actuaciones del Estado y reserva de ley, que el ejercicio de la administración pública se ajuste a la Constitución… 31. Que, según lo expresado por la parte recurrida, se identificaron dos infracciones: 1) Una manguera de GLP que arrojó valores por debajo de los rangos permitidos, lo que significa que, durante la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

inspección técnica, se detectó que el equipo dispensador (en este caso, la manguera de GLP) no suministraba la cantidad exacta de gas licuado de petróleo en relación con lo indicado por el medidor. Esto evidencia un desajuste en el sistema de medición, por lo que resulta necesario ajustar o recalibrar el equipo para corregir dicha discrepancia; de lo que se desprende que el consumidor estaba pagando por una cantidad de GLP y en realidad estaba recibiendo menos, violentado el precio por pagar del combustible; y 2) La ausencia de un sistema de reclamos (libro de reclamaciones). Al respecto, la Resolución No. 03-2009, emitida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro- Consumidor) en fecha 25 de mayo de 2009, dispone en sus ordinales segundo, tercero y sexto lo siguiente: "SEGUNDO: Se dispone la creación del Registro de Reclamaciones en todos establecimientos comerciales del territorio nacional. TERCERO: Se dispone que todo proveedor de bienes y servicios que ejerza su actividad comercial en el territorio nacional habilite un sistema de Registro de Reclamos en el cual deberán quedar asentadas las reclamaciones de sus consumidores o usuarios; y SEXTO: La violación a lo establecido por esta Resolución se considera una infracción grave, siendo la misma pasible de ser sancionada con multas desde veinte hasta cien salarios mínimos". La recurrente no cumplió con la obligación de llevar dicho registro, lo que constituye una infracción susceptible de sanción con multas. 32. En virtud de lo antes mencionadas, el artículo 112 de la Ley 358-05, dispone que: "Las infracciones a que se refiere la presente ley serán objeto de las siguientes sanciones: a) Las infracciones leves, con apercibimiento o multa de hasta veinte (20) salarios mínimos; b) Las infracciones graves, con multa desde veinte (20) salarios mínimos hasta cien (100) salarios mínimos, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción; y c) Las infracciones muy graves, con multa desde cien (100) salarios mínimos, hasta quinientos (500) salarios mínimos, pudiendo rebasar dicha cantidad

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los productos o servicios objeto de infracción." 33. De todo lo desarrollado precedentemente, de acuerdo con las actuaciones suscitadas y probadas, este tribunal ha podido verificar que la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), tiene la facultad de investigar e inspeccionar establecimientos a los fines de salvaguardar la calidad de los productos o servicios ofrecidos a los consumidores, ya sea de oficio o por denuncia de parte, y que en la especie, la recurrida procedió en virtud de una denuncia recibida por el sistema del Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL), a realizar una inspección en fecha 14 de abril de 2023, en las instalaciones de la Envasadora Credigas, ubicada en la carretera Peña, Licey, Monte Adentro, Santiago, donde funge como representante el señor [redacted], persona que firma el acta de inspección, así consta en el acta de Inspección No. 1082-2023, aportada por la recurrida, así como también firma en la misma fecha el formulario de inspección versión 04, que contiene las infracciones detectadas, descritas en otro apartado de la presente sentencia; 34. Este colegiado, luego de una valoración de los argumentos, pruebas y conclusiones de las partes, pudo determinar que la recurrida actuó en apego a la ley y al debido Procedimiento administrativo, toda vez que el artículo 24 y 105 de la Ley 358-05, General de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario, le da la facultad en los casos en los se compruebe que el establecimiento inspeccionado alteró, adulteró, falsificó, cometió fraude, o no cumplió con un mandato ley, de que pueda ser sancionado, como ha ocurrido en la especie. 35. En consecuencia, este tribunal es de criterio de que el Instituto Nacional de protección de los Derechos del Consumidor (Pro-consumidor), al imponer una multa al recurrente, sociedad comercial CREDIGAS, S. A., (NATIVA), por no cumplir con los valores de rangos permitidos y no tener un registro de reclamaciones, no ha incurrido en malas prácticas que vayan más allá de las facultades dispuestas en la ley para su

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

ejercicio, evidenciándose el debido proceso administrativo establecido en la Constitución y las demás leyes que rigen la materia, motivo por el cual procede rechazar totalmente el presente recurso, ratificando la resolución atacada, tal como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión." (sic)

20. Del análisis de la sentencia impugnada, se desprende que el tribunal *a quo* rechazó el recurso contencioso administrativo al considerar, esencialmente, que la actuación del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) se realizó dentro del marco de sus atribuciones legales y con observancia del debido procedimiento administrativo. Fundamentó su decisión en que: (i) existió una inspección formal debidamente instrumentada mediante acta; (ii) se concedió un plazo para la corrección de las irregularidades detectadas; (iii) se verificaron dos infracciones consistentes en la alteración del sistema de medición de GLP y la ausencia del libro de reclamaciones; y (iv) la sanción impuesta encuentra sustento en las disposiciones de los artículos 24, 105 y 112 de la Ley No. 358-05 sobre Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, así como en la Resolución núm. 03-2009. En ese orden, el tribunal concluyó que la administración actuó conforme al principio de legalidad, sin incurrir en

exceso de poder ni vulneración de derechos fundamentales, procediendo en consecuencia a confirmar la resolución sancionadora impugnada.

21. En el desarrollo del medio de casación, la parte recurrente expone violaciones distintas tanto en su configuración como en su solución, razón por la cual son examinadas por aspectos, a fin de mantener la coherencia de la sentencia.

22. **Sobre la violación al debido proceso y derecho de defensa.** La Constitución dominicana en su artículo 40.17 instituye una reserva de ley en materia de potestad sancionadora de la administración pública, lo cual implica que, tanto la atribución de esa potestad a un órgano determinado, como la tipificación de la conducta sancionable, deben estar expresamente configuradas en una norma de rango legal. Debe dejarse por sentado aquí, que la ley que atribuya la competencia a una administración pública para dictar sanciones administrativas no debe plantear ninguna duda al respecto, ya que esto deja en manos de otro poder del Estado (Poder Judicial o Poder Jurisdiccional, según sea el caso) la decisión sobre una garantía ciudadana que la Constitución quiso estuviera en manos del Poder Legislativo[2].

[2] Una ley confusa deja en manos de los jueces decidir si la ley faculta o no a la administración para dictar sanciones (potestad sancionatoria), cuando esto, según la constitución, debe ser garantizado por la ley,

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

23. Hay que tener en cuenta que la potestad sancionatoria tiene potencialidad seria para restringir los derechos subjetivos de los ciudadanos, por lo que su uso arbitrario atenta directamente contra la cláusula del estado de derecho. Así las cosas, debe entenderse que la reserva de ley en materia de dicha potestad constituye una garantía ciudadana con la finalidad de que ella solo repose en órganos idóneos a fin de evitar excesos en su aplicación. En ese sentido, en términos constitucionales, debe ser la ley (Poder Legislativo) la que atribuya esa potestad a la administración como garantía ciudadana, no los jueces, lo cual, tal y como se lleva dicho, se desvirtúa cuando una ley es confusa, debiendo el Poder Judicial, en esos casos, negar el reconocimiento de la referida potestad sancionatoria a la administración, para no invadir su esfera competencial (usurpación de funciones).

24. La potestad sancionatoria de la administración pública debe ser configurada como una competencia legal atribuida a esta última, razón por la que se verifica la relación íntima existente entre el principio de legalidad y el de competencia en la actuación administrativa. Así las cosas, podría decirse que la competencia es una concreción particular de la legalidad, ya que la administración se diferencia de los administrados en que estos últimos tienen una capacidad de obrar que es la regla, teniendo las excepciones que ser estipuladas en la ley, mientras que con la administración sucede todo lo

contrario, su capacidad de obrar (atribuciones) debe quedar expresa en una norma jurídica.

25. Es por ello que el artículo 35 de la Ley núm. 107-13 establece lo siguiente: *La potestad sancionadora de la administración sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa. Su ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente atribuida*.

26. Todo esto nos remite al criterio asumido por esta Tercera Sala, en el entendido de que *el principio de legalidad es una obligación que se impone a toda persona, institución y órgano de someter su actuación administrativa al mandato legal y que constituye un límite racional y una condición de las actuaciones de la administración; de manera que se hace ineludible, la determinación, por parte de los jueces del mérito del recurso contencioso administrativo, de si se encuentra ante un supuesto de hecho, conforme con el cual, la Administración Pública tiene autorización legal para hacer determinada actuación (vinculación positiva); o si por el contrario, se encuentra ante un supuesto en el cual la norma no hace una mención expresa de un mandato de hacer; pero no indica un impedimento a la actuación administrativa (vinculación negativa), esta última sujeta al análisis, y consecuente carga motivacional, de la existencia de la materialización de la protección efectiva de los derechos de los administrados y del interés general, en virtud del derecho fundamental a la buena administración, positivizado de manera implícita en los artículos 138, 139,*

y 146 de nuestra Constitución, siempre que no exista un conflicto con una reserva de ley expresa indicada por el constituyente[3].

27. Esta vinculación obligatoria a la expresa manifestación del legislador de habilitar el *ius puniendi* del Estado a favor de la Administración Pública, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción y en la actuación de la administración pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. Esta última es la que se conoce como potestad sancionadora de la administración que se viene mencionando más arriba en esta decisión y cuya activación *supone el incumplimiento de obligaciones públicas de los administrados, las que bien pueden imponerse por la ley (entiéndase normas jurídicas) o por un acto especial de la autoridad administrativa, en el ejercicio de una facultad conferida por la misma ley*[4].

28. En la especie es preciso indicar que, salvo los casos comprendidos en el artículo 43 5 de la Ley núm. 358-05, la normativa reguladora no dota de

[3] SCJ, Tercera Sala, de diciembre 2020. Rte: Claro Vs Indotel.

[4] [redacted], Roberto, Manual de Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial Trillas, México, 1997, pp. 334 - 335.

5 Adulteración de fechas de expiración. Se prohíbe la adulteración o eliminación de las fechas de expiración o de uso permitido, en materia de alimentos, medicamentos u otros productos perecederos, por constituir acciones fraudulentas que conllevan riesgos para la salud y seguridad de los consumidores. La violación de esta prohibición será sancionada por la Dirección Ejecutiva de Pro

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 apoderamiento de los órganos jurisdiccionales con facultad para la imposición de multas. Esto es lo que en doctrina se reconoce como actuación administrativa de inspección o comprobación administrativa, la cual es *una función especial que tiene 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*[6] y que esto *en modo alguno podría suponer la 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*[7].

29. Esto parte de la consigna de que, si bien es cierto que, como resultado del ejercicio de las potestades de fiscalización, inspección o supervisión puede evidenciarse o constatarse la comisión de irregularidades o contravenciones

Consumidor con la incautación de los productos, multa y reparación de daños ocasionados al consumidor, sin perjuicio de otras acciones que conforme a la ley puedan ejercerse.

[6] MORÒN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Gaceta Jurídica. Peru. Pag. 389.

[7] Ídem.

al ordenamiento jurídico vigente, en modo alguno podrá considerarse asimilado al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa como una actividad instructiva en un procedimiento sancionador.

30. 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 Pro Consumidor adoptar medidas cautelares[8]; 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.

31. 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 duda —habilitación a PROCONSUMIDOR para dictar sanciones administrativas[9], sino que las sanciones por la comisión de

[8] Las que por su naturaleza son provisionales.

[9] Todo a pesar de que los textos mencionados tratan sobre la competencia y atribuciones de los órganos supremos de PROCONSUMIDOR.

infracciones deberán ser dictadas por los jueces de paz conforme expresa el artículo 132 de la referida ley.

32. 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.

33. Lo dicho anteriormente sobre la potestad sancionadora se coloca aquí en calidad de "*orbiter dicta*" de esta decisión por su relación intrínseca con lo decidido por los jueces del fondo.

34. En ese sentido, en cuanto a la potestad sancionadora de Pro Consumidor el Tribunal Constitucional mediante su sentencia núm. TC/0080/19 de fecha 23 de diciembre de 2015 había establecido que *se trata de una prerrogativa legal compatible con la Constitución, en la medida en que el constituyente solo prohíbe a la Administración Pública la aplicación de sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad, no así la aplicación de sanciones de naturaleza pecuniaria, como lo son las multas*... Sin embargo, dicho precedente fue posteriormente revocado mediante sentencia núm. TC/0723/24 de fecha 28 de noviembre de 2024 del Tribunal Constitucional estableciendo que *las*

aseveraciones proferidas en la Sentencia TC/0080/19, en relación con que Pro Consumidor ostenta una potestad sancionadora compatible con la Constitución son insostenibles, pues estas no se relacionan a lo previamente comprobado ni se corresponden con las disposiciones que soportan los principios constitucionales que debe lucir todo órgano del Estado facultado expresamente por ley para sancionar... Concluyendo que *las disposiciones previstas en los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05 no vulneran el derecho a la buena administración, ya que el debido procedimiento administrativo está asegurado en el contexto de las potestades de fiscalización y supervisión, pero no alcanza a facultades sancionadoras, en vista de que la ley no le reconoce tal prerrogativa...*

35. A tal efecto, es menester señalar que si bien los literales b)[10], e)[11] y g)[12] del artículo 98 de la Ley núm. 358-05, prevén como obligación del proveedor actuar según los usos comerciales honestos, sin discriminación y con equidad, respetar y cumplir las especificaciones, condiciones y términos ofertados o convenidos con el consumidor, así como garantizar que la calidad, el peso y

10 Actuar según los usos comerciales honestos, con equidad y sin discriminación en las relaciones con consumidores y usuarios.
11 Respetar y cumplir las especificaciones, condiciones y términos ofertados o convenidos con el consumidor.
12 Garantizar que la calidad, la denominación, la forma, condición de empaque y de presentación, origen, naturaleza, tamaño, peso y contenido por unidad comercializable, así como también los elementos que entran en la composición o preparación de los bienes, no sean alterados o sustituidos en perjuicio del consumidor o usuario.

contenido por unidad comercializable, 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.

36. 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* incurrió en una errónea interpretación y aplicación de la Ley No. 358-05 sobre Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, al reconocer en favor del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) una potestad sancionadora que no se encuentra atribuida de manera expresa e inequívoca por el legislador, desatendiendo el principio de legalidad y la reserva de ley que rigen el ejercicio del ius puniendi administrativo.

37. 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 frente a la controversia, al constatar que, si bien Instituto Nacional de

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) cuenta con facultades legales para realizar actuaciones de inspección, fiscalización y comprobación administrativa en el marco de la Ley No. 358-05 sobre Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, no ponderó adecuadamente que dicha normativa no le atribuye de manera expresa la potestad de imponer multas administrativas. En el presente caso, al dictar una resolución sancionadora que impone el pago de una multa pecuniaria por las infracciones constatadas, PRO-CONSUMIDOR desbordó el ámbito de sus competencias legales, toda vez que la imposición de sanciones corresponde al órgano jurisdiccional competente conforme al artículo 132 de la citada ley, incurriendo así en un ejercicio de potestad sancionadora sin habilitación legal expresa.

38. 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.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

39. Resulta importante aquí retener que las competencias de los Poderes del Estado (Legislativo, Judicial y Ejecutivo) no son delegables por mandato de la Constitución.

40. De igual modo tiene influencia en la presente litis el principio de legalidad, el cual, frente a la administración pública, implica que esta solo podrá realizar las acciones que de manera explícita le reconozca el ordenamiento jurídico, que es lo que se conoce como el principio de vinculación positiva de la administración a la ley.

41. De conformidad con lo previsto en el párrafo V del artículo 36 de la ley 2-23, sobre recurso de casación, cuando la sentencia es casada, *el asunto es enviado ante otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada o a otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción*.

42. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativos 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, 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.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1272015
Recurrente: Crédigas, SA. (Nativa)
Recurrido: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1642-2024-SSEN-00733 de fecha 27 de noviembre de 2024 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto y envía el asunto a la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

Firmado: Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello Ferreras, Rafael Vásquez Goico y Francisco Antonio Ortega Polanco.

[redacted], 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.