



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0723/24

Referencia: Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1), de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas impugnadas

1.1. Los accionantes, la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, promulgada y publicada en la Gaceta Oficial núm. 10337, del nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005); y del artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), promulgada y publicada en la Gaceta Oficial núm. 10681, del doce (12) de julio de dos mil doce (2012). Estas disposiciones legales rezan como sigue:

Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario:

Art. 17. Funciones Generales del Consejo Directivo de Pro Consumidor:

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j) Conocer los casos que le sean sometidos mediante recursos jerárquicos y dictar la resolución de lugar.

Art. 23. La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor es el organismo competente para conocer, por la vía administrativa, los casos de conflictos relativos a esta ley.

Art. 31. Funciones del Director Ejecutivo de Pro Consumidor:

j) Dictar resoluciones relativas a la aplicación de esta ley en caso de infracciones y violaciones que deban ser conocidas y resueltas, en primera instancia, a su nivel de competencia.

Art. 42. La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor tendrá dentro de sus funciones velar por el cumplimiento de estas disposiciones y tomará las medidas de lugar para sancionar las violaciones.

Art. 112. Aplicación de sanciones.

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 quintuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción; y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Las infracciones muy graves, con multa de cien (100) salarios mínimos, hasta quinientos (500) salarios mínimos, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quintuplo del valor de los productos o servicios objeto de infracción.

Art. 117. Del inicio del procedimiento. La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor 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.

Párrafo I. En caso de denuncia, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para pronunciarse sobre la procedencia o no de la acción administrativa. Si no procede, rechazará el caso por improcedencia, insuficiencia o inexistencia de pruebas. Si procede llamará a conciliación, siguiendo el procedimiento previsto en los Artículos 124 al 130 de la presente ley. Si no hay acuerdo entre las partes tendrá cinco (5) días hábiles adicionales para pronunciarse sobre el caso, mediante resolución motivada, en la cual impondrá la sanción administrativa que correspondan a la decisión. La decisión de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor será notificada a las partes en un plazo no mayor de quince (15) días contados desde la fecha de su emisión.

Párrafo II. Si la denuncia fuera declarada improcedente o si las partes o una de ellas no está conforme con la decisión resultante del proceso administrativo, la o las parte(s) en desacuerdo podrá(n) solicitar su reconsideración al Director Ejecutivo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL):

Artículo 112. Del Procedimiento Sancionador por Incumplimiento. La venta de bienes y servicios de mala calidad o que violen los niveles de inocuidad y seguridad establecidos en los RT; las instalaciones o los sistemas productivos que no cumplan con las buenas prácticas de higiene, manufactura y agrícolas, establecidas en las normas y reglamentos técnicos nacionales o internacionales, y las mediciones de cualquier tipo, sujetas a control legal, no evaluadas o verificadas por el INDOCAL, son hechos que constituyen, para los fines de esta Ley, violaciones graves.

Párrafo: Las violaciones mencionadas en el artículo anterior, y otras que pudieren ser establecidas mediante Reglamento, serán sancionadas por Pro Consumidor y/o los demás organismos reguladores estatales de acuerdo con sus atribuciones legales, siempre que dichas sanciones se fundamenten en las actas de verificación y los dictámenes técnicos del INDOCAL, así como en los resultados que al respecto emitan los laboratorios acreditados que operen en el marco del SIDOCAL.

1.2. La acción directa de inconstitucionalidad presentada por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) fue comunicada por el presidente del Tribunal Constitucional a la Procuraduría General de la República, al Senado de la República y a la Cámara de Diputados de la República mediante los oficios PTC-AI-100-2014, PTC-AI-101-2014 y PTC-AI-102-2014, recibidos el diecisiete (17) de septiembre de dos mil catorce (2014).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3. La acción directa de inconstitucionalidad presentada por la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., fue comunicada por el presidente del Tribunal Constitucional a la Procuraduría General de la República, al Senado de la República y a la Cámara de Diputados de la República mediante los oficios PTC-AI-048-2014, PTC-AI-049-2014 y PTC-AI-050-2014, recibidos el dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

2. Pretensiones de las accionantes en inconstitucionalidad

2.1. La Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., depositaron sus escritos que contienen las acciones directas de inconstitucionalidad de la especie ante la Secretaría de este colegiado el diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014) y el nueve (9) de mayo de dos mil dieciséis (2016), respectivamente. Por medio de dichos escritos, plantean esencialmente que los textos legales contienen procedimientos confusos y, a partir, de ahí el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) ha interpretado que ostenta una potestad sancionadora que no le corresponde, sino que legalmente dicha atribución recae en los juzgados de paz.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. Las referidas accionantes sostienen que las normas impugnadas violan los artículos 40.15, 40.17, 110, 138 de la Constitución, los cuales disponen lo siguiente:

Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

17) En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad.

Artículo 110. Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

Artículo 138. Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:

1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

4. Argumentos jurídicos de las accionantes

4.1. Tomando en consideración que hemos sido apoderados de dos (2) acciones directas de inconstitucionalidad, procederemos a transcribir de forma separada los principales argumentos contenidos en cada una de las instancias.

A. Argumentos de la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS)

La Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) promueve la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas con base en los motivos siguientes:

Que el inciso j) del artículo 17 de la Ley No. 358-05 instaura un ambiente de inseguridad jurídica para los administrados, toda vez que este artículo, aun siendo inaplicable —como hemos expuesto precedentemente—, crea una situación sorpresiva, inesperada y ajena al ordenamiento jurídico, ya que, sin una habilitación legal expresa, parece otorgar facultad a Pro Consumidor de fungir como un tribunal administrativo de primera instancia, sin salvaguardar los derechos del debido proceso y la tutela judicial efectiva de los consumidores o usuarios. Este aspecto se ve agravado por el hecho de que, en principio, dicho artículo regulaba una facultad del Consejo Directivo de Pro Consumidor, potestad que fue eliminada por el legislador al momento de promulgar la Ley No. 358-05. De ahí que Pro Consumidor se ha

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparado en un artículo inoperante para sancionar a un conjunto de empresas que durante todo el proceso administrativo no han tenido la oportunidad de hacer valer sus pretensiones debido a que Pro Consumidor ha asumido un rol de juez y parte durante todo el procedimiento, aspecto que vulnera los derechos fundamentales de la accionante y sus miembros, así como también inobserva el orden constitucional vigente (sic).

El artículo 23 de la Ley No. 358-05 establece que (...). En efecto, la Dirección Ejecutiva es el órgano facultado para conocer de oficio o a denuncia de partes, sobre las infracciones a las disposiciones de la Ley No. 358-05, con el objetivo de accionar en representación de los consumidores ante los tribunales competentes, en los casos que conlleven infracciones que afecten el interés público. Esto quiere decir, en pocas palabras, que la Dirección Ejecutiva tiene la calidad para iniciar ante los juzgados de paz de la demarcación territorial correspondiente, el movimiento de la acción pública y civil para la reparación de los daños causados (sic).

En virtud del artículo señalado precedentemente, es importante aclarar que una vez configurada la infracción y, sobre todo, luego de agotada la fase conciliatoria, corresponde a la Dirección Ejecutiva poner en movimiento la acción pública y, por consiguiente, someter a la acción de la justicia a los infractores de la Ley No. 358-05. Ahora bien, la facultad otorgada a Pro Consumidor a través del artículo 23 de la ley, es decir, al proceso de conciliación, verificación de la infracción y, posteriormente, sometimiento del infractor por ante los tribunales correspondientes. Este aspecto ha sido, como podrá comprobar este honorable Tribunal, el espíritu del legislador al señalar que la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dirección Ejecutiva es el organismo competente para conocer, en el procedimiento administrativo, sobre las infracciones cometidas contra la Ley No. 358-05. Y es que el legislador le ha otorgado dicha atribución a la Dirección Ejecutiva, toda vez que ésta constituye el organismo competente para representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridad u organismo público o privado, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que sean requeridos (artículo 22 de la ley) (sic).

No obstante, debemos resaltar que este artículo vulnera las disposiciones estipuladas en la Constitución, debido a que ha sido consagrado de una manera tan imprecisa y ambigua que genera incerteza jurídica. (...) En ese sentido, Pro Consumidor ha utilizado las disposiciones estipuladas en dicho artículo para deducir una potestad sancionadora y, por consiguiente, sancionar a los supuestos infractores de la Ley No. 358-05, inobservando el procedimiento por ante los tribunales correspondientes y el debido proceso que asiste a los administrados (sic).

De ahí que la formulación imprecisa de dicho artículo, ha generado dos procedimientos de manera simultánea: por un lado, que al Dirección Ejecutiva tiene la facultad de verificar la infracción a la Ley No. 358-05 y, una vez efectuado el proceso de conciliación, someter ante el juzgado de paz al infractor; y, por otro lado, la potestad que, sin base legal certera, ha asumido Pro Consumidor al establecer—directamente— las sanciones correspondientes luego de verificar las infracciones a dicha ley. Como vemos, los administrados se encuentran en la incertidumbre y en una completa inseguridad jurídica, como en una especie de juego de azar, en el entendido de que éstos no pueden



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

saber con anticipación qué esperar de Pro Consumidor en cuanto a sus actuaciones. Esto así, porque en algunas ocasiones Pro Consumidor puede someter al supuesto infractor por ante el Juzgado de paz, como bien está establecido en el artículo 132 de la Ley No. 358-05; o, sin sustento legal alguno, la Dirección Ejecutiva puede arrogarse la facultad de sancionar en base a pruebas que ésta misma ha producido, inobservando el debido proceso, la tutela judicial efectiva, el derecho a la buena administración y la seguridad jurídica de los particulares (sic).

Que no es lo mismo las atribuciones otorgadas por el legislador a Pro Consumidor a través de los artículos 31, inciso j) y 42 de la Ley No. 358-05, que constituye sencillamente la potestad de ejercer un control administrativo del sector mediante su función policial, que la imposición de una sanción administrativa, que constituye una función represiva para imponer una retribución negativa. De ahí que Pro Consumidor puede cerrar un establecimiento, previa autorización judicial, porque las actividades desarrolladas por dicha empresa han sido efectuadas sin una autorización o en perjuicio del interés público (actividad de policía), y no porque se haya realizado una conducta tipificada como infracción (actividad sancionadora). Es por tal razón, que al momento de analizar las atribuciones otorgadas a Pro Consumidor a través de los artículos 31, inciso j) y 42, se debe tener cuidado con esa línea sensible pero sumamente importante, que existe entre la potestad de policía y la potestad sancionadora (sic).

En tal sentido, los artículos 31, inciso j) y 42 de la Ley No. 358-05, al no determinar, luego de la modificación realizada por la Cámara de Diputados, que las sanciones aplicadas por Pro Consumidor



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituyen simples medidas cautelares, ha generado que dicha institución, a través de su potestad de policía, aplique sanciones administrativas, inobservando mediante el procedimiento aplicado, los derechos fundamentales que deben ser respetados al momento de instrumentar un procedimiento administrativo sancionador. En virtud de esto, debemos resaltar que Pro Consumidor ha sancionado a los miembros de la Accionante aplicando su función policial, lo que vulnera los principios de legalidad y tipicidad, así como el debido proceso y la tutela judicial efectiva de los administrados (sic).

El término sanción utilizado en el artículo 42 de la Ley No. 358-05 responde a las medidas cautelares que Pro Consumidor puede interponer en caso de que exista un alto riesgo para la salud o seguridad de los consumidores o usuarios (artículo 111). En tal sentido, a través del estudio efectuado a dicha ley, el legislador modificó la denominación de sanciones administrativas estableciendo medidas cautelares (...) (sic).

En virtud de esto, es evidente que el espíritu del legislador ha sido otorgar a Pro Consumidor la potestad de impedir el incumplimiento de la ley, a fin de garantizar el interés público y la seguridad de los consumidores. Esto debido a que en ciertos casos si no se evita el posible incumplimiento las consecuencias de la infracción serían peores para el desarrollo del sector (sic).

Ahora bien, aun teniendo en cuenta cuál ha sido el espíritu del legislador, es necesario resaltar que los artículos 31, inciso j) y 42 de la Ley No. 358-05 han sido consagrados de una manera tan imprecisa, que instauran un ambiente de inseguridad jurídica, toda vez que le



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permite a Pro Consumidor aplicar sanciones escudándose tras una simple potestad de policía, vulnerando así, los principios de legalidad, tipicidad, seguridad jurídica y el non bis in ídem. En efecto, el legislador, al no especificar en dichos artículos que las resoluciones que por vía administrativa emite la Dirección Ejecutiva se encuentran limitadas a las medidas cautelares y precautorias señaladas en la ley, induce a que Pro Consumidor actúe arbitrariamente, incumpliendo las disposiciones consagradas en la Constitución (sic).

Una parte de dicho párrafo —refiriéndose al párrafo I del artículo 117 de la ley número 358-05— genera confusión en cuanto a la atribución de la Dirección Ejecutiva en materia sancionatoria, de la cual carece, toda vez que el legislador, al modificar la denominación de sanciones administrativas por medidas cautelares en el artículo 111 de dicha ley, inobservó sustituir el término de sanciona administrativa en el párrafo I del presente artículo (sic).

Que solo los tribunales correspondientes pueden establecer multas coercitivas por las infracciones cometidas contra la Ley No. 358-05. En ese sentido, es preciso añadir que, de una simple oración dentro de un párrafo, que por demás ha sido una inobservancia del legislador, no puede desprenderse la atribución de una competencia sancionadora de carácter general a favor de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor que la ley le niega consistentemente en toda su estructura y contenido. Es por tal razón, que el presente artículo resulta inconstitucional, toda vez que su inconsistencia con los demás artículos de dicha ley genera la posibilidad de que Pro Consumidor actúe contrario al ordenamiento jurídico como manda la Constitución en su artículo 138, obligando a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las empresas a cumplir con multas ilegítimas y, sobre todo, irracionales (sic).

Que el artículo 112 de la Ley No. 166-12 vulnera la Constitución, toda vez que agrava la confusión generada por los artículos de la Ley No. 358-05, al señalar —erróneamente— que Pro Consumidor sancionará las violaciones mencionadas en dicho artículo y, posteriormente, remitir el procedimiento administrativo sancionador a las disposiciones consagradas en la Ley No. 358-05, con el objetivo de que sean los juzgados de paz que conozcan de las infracciones a dicha ley. Esta situación instaura, indudablemente, un ambiente de inseguridad jurídica violatorio del debido proceso y la tutela judicial efectiva de los administrados, ya que ha permitido que Pro Consumidor se autoatribuya una potestad que no lo ha sido expresamente habilitada por el Poder Legislativo (...), por lo que el procedimiento aplicado actualmente por Pro Consumidor permite que dicha entidad juzgue a los supuestos infractores inobservando las garantías mínimas que deben salvaguardarse durante un proceso sancionador. De ahí que, honorables magistrados, (...) se requiere de un procedimiento administrativo sancionador que se encuentre expresamente consagrado en las leyes vigentes, con el objetivo de evitar que la Administración actúe arbitrariamente, aplicando de forma desigual las disposiciones consagradas en nuestro ordenamiento jurídico (sic).

Que el principio de legalidad constituye un límite al ejercicio de la facultad discrecional de la Administración, toda vez que consagra los parámetros legales de obligatorio cumplimiento que reglamentan el ejercicio de las potestades de la Administración. Es por tal razón que, en ningún caso, las potestades de la Administración pueden ejercerse



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

producto de interpretaciones arbitrarias de las disposiciones consagradas en las legislaciones vigentes y mucho menos, a través de disposiciones que no tipifiquen los elementos mínimos que debe tomar en cuenta la Administración al momento de ejercer dichas facultades. Se trata entonces de limitar el grado de discrecionalidad o de libertad de acción de la Administración, con el objetivo de garantizar el control jurisdiccional en el ejercicio de sus potestades, evitando así la arbitrariedad en sus funciones (sic).

Este aspecto resulta aún de mayor importancia en el ejercicio de la potestad punitiva de los poderes públicos, ya que el ius puniendi del Estado constituye una potestad punitiva única, que le otorga la facultad a la Administración de establecer sanciones que tradicionalmente solo establecían los jueces y tribunales. En ese sentido, el Tribunal Constitucional español proclamó tempranamente que las exigencias derivadas del principio de legalidad penal pasan, con matices, al procedimiento sancionador administrativo. Precisando que ha de recordarse que los principales inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución. De ahí que el ius puniendi del Estado está compuesto por dos manifestaciones esenciales: la potestad penal de los jueces y Tribunal y la potestad sancionadora de la Administración, ambas manifestaciones se encuentran regladas por el principio de legalidad. (sic).

En virtud de esto, es importante preguntarnos, ¿cuál es la función principal del principio de legalidad en el ius puniendi del Estado? Sin duda alguna, el principio de legalidad tiene como objetivo garantizar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la libertad individual contra los actos de la autoridad que importen un abuso o un arbitrario discrecionalismo del poder político. Esto quiere decir, en pocas palabras, que el principio de legalidad supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y sanciones correspondientes. Esto abarca la existencia de preceptos jurídicos (lex scripta), anteriores al hecho (lex praevia) y que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas que constituyen delitos y su eventual sanción, así como también, la existencia de una norma con rango de ley en sentido formal. Y, ¿qué significa la existencia de una norma legal en sentido formal? La ley estatuye impersonalmente, o sea, que no regula la situación de determinadas personas, sino que rige a todas aquellas a quienes su contenido se refiera. Es por tal razón, que la ley no puede ser interpretada oportunamente por la Administración, sino que debe existir un sometimiento pleno de la Administración a la ley, sin que esta pueda deducir de la interpretación de la misma, potestades carentes de los elementos mínimos para garantizar la actuación de los órganos del Estado, como es lo que ha estado ocurriendo con las potestades sancionadoras que la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor se ha auto atribuido en base a una interpretación a su conveniencia, pero sin fundamento legal, de ciertas disposiciones de la Ley 358-05 y de la Ley 166-12, según se ha expuesto (sic).

En tal sentido, tomando en cuenta los aspectos señalados anteriormente, es importante aclarar que en la especie, los artículos analizados en el numeral III de la presente Acción, vulneran el principio de legalidad consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución, toda vez que su incerteza le permite a Pro Consumidor ejercer una potestad sancionadora de manera tan general que ni siquiera consagran los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elementos mínimos que debe observar la Administración al momento de sancionar a los administrados. De ahí que la doctrina ha señalado, en reiteradas ocasiones, que para que el principio de legalidad quede cubierto cabalmente se requiere que las sanciones, las conductas ilícitas y el procedimiento sancionador se hallen claramente definidos en un texto normativo y no así, que sean obtenidas a través de una interpretación ventajosa efectuada por la Administración (sic).

En el presente caso, los artículos impugnados no señalan cuál es el órgano de Pro Consumidor que está llamado a establecer las sanciones, o cuál debe efectuar las inspecciones de lugar y, de igual forma, no señalan en base a qué disposiciones se establecen las multas, sino que solamente se conforman con señalar que Pro Consumidor tiene la capacidad de conocer de los casos que les sean sometidos, tomando las medidas de lugar para sancionar las violaciones. Ahora bien, los artículos no aclaran si se trata de medidas precautorias para salvaguardar la salud o seguridad de los consumidores como bien se desprende del análisis que hemos realizado sobre el espíritu del legislador a la hora de aprobar la Ley No. 358-05, o si se trata, efectivamente, de una verdadera potestad sancionadora lo cual, como hemos demostrado, no es el caso, mediante la cual Pro Consumidor —al igual que los juzgados de paz— tiene la facultad de sancionar a los infractores por su incumplimiento (sic).

La ambigüedad que existe en dichos artículos ha generado una indeterminación del lenguaje utilizado por el legislador, lo que produce que la Administración actúe conforme entiende que debe hacerlo y no como legalmente debería. Este aspecto puede ser comprobado a través del procedimiento aplicado por Pro Consumidor para multar a las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

envasadoras de GLP, toda vez que dicha entidad ha utilizado sus propias pruebas —obtenidas a través de las inspecciones realizadas— y sin otorgar la oportunidad a los administrados de poder impugnarlas, para establecer las sanciones correspondientes. De ahí que debemos aclarar que la imprecisión en dichos artículos no solo vulnera el principio de legalidad de los administrados, sino que, sobre todo, instaura un ambiente de inseguridad en el cual los administrados no puedan conocer anticipadamente sobre el procedimiento sancionador del cual son sujetos, por lo que se inobserva el subprincipio de tipicidad o taxatividad, que constituye una de las manifestaciones esenciales del principio de legalidad (sic).

Que el subprincipio de taxatividad constituye la obligación del legislador de formular normas precisas, con el objetivo de evitar la arbitrariedad de la Administración al momento de aplicar dichas disposiciones (sic).

Debemos aclarar que cuando se afirma que la precisión de las normas penales —o de las normas que regulan un procedimiento administrativo sancionador— impide la arbitrariedad de la Administración, no se entiende principalmente al carácter explícito de las reglas de uso de un concepto, sino más bien al modo en que ciertas normas generales permiten resolver de manera uniforme una serie de casos individuales. Esto quiere decir, específicamente, que cuando hablamos de la imprecisión de los artículos impugnados no nos referimos a su indeterminación conceptual, sino más bien a su inconsistencia al momento de resolver los conflictos de los administrados. En efecto, antes del año 2012, Pro Consumidor, a través de las disposiciones consagradas en los artículos impugnados, procedía a realizar las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnaciones de lugar y posteriormente, sometía a los infractores a los juzgados de paz conforme al artículo 132 de la Ley No. 358-05. No obstante, a partir de dicho año, la Dirección Ejecutiva procedió a aplicar las sanciones correspondientes sin la necesidad de acudir a los tribunales jurisdiccionales. De esta manera se evidencia, honorables magistrados, que los artículos impugnados han sido consagrados de una manera tan imprecisa que no permite a la Administración resolver los conflictos de los consumidores aplicando un procedimiento uniforme y legalmente tipificado (sic).

De ahí que el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen las sanciones, sean estas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano, comprender sin dificultad lo que se está instituyendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (sic).

En virtud de esto, debemos aclarar que la imprecisión de los artículos impugnados genera en el sector una incertidumbre para los administrados, toda vez que pierden su confianza legítima en la Administración, ya que no saben, ni pueden deducir cómo y en base a qué circunstancias actuará la Administración (sic).

Debemos aclarar que los artículos impugnados hacen referencia a conceptos que fueron modificados a través de los debates generados en el Poder Legislativo. Esta situación ha generado que dichos artículos contengan una estructura imprecisa y, sobre todo, no acorde con las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demás disposiciones de la Ley No. 358-05. En efecto, los artículos impugnados hacen referencia a sanciones administrativas o al establecimiento de las sanciones correspondientes, sin embargo, no especifica a cuáles sanciones se refiere o, simplemente, a través de qué procedimiento administrativo se aplicarán dichas sanciones. De igual forma, es necesario resaltar que el artículo 111 de la Ley No. 358-05, que en principio detallaba las sanciones por vía administrativa que puede aplicar Pro Consumidor, fue modificado por el Poder Legislativo, indicando expresamente que dichas sanciones administrativas constituyen medidas cautelares y sanciones complementarias. Sin embargo, como el legislador no actualizó todos los artículos de la Ley No. 358-05, en los artículos impugnados se ha mantenido el concepto de sanciones administrativas, lo que ha permitido que dichas disposiciones sean indeterminadas, otorgándole la oportunidad a Pro Consumidor de aplicarlas como mejor le convenga (sic).

En cuanto a este aspecto debemos resaltar que conforme al artículo 40, numeral 13 de la Constitución, nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa. Este artículo exige que el procedimiento administrativo sancionador, las conductas antijurídicas y las sanciones administrativa se encuentren expresamente tipificadas en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que la Administración se encuentra obligada a sancionar conforme las disposiciones legales vigentes. En efecto, ese honorable Tribunal haciendo énfasis en las disposiciones del artículo 40.13 de la Constitución, ha precisado que la ley debe preexistir a su aplicación, es decir, que los ciudadanos deben estar conscientes de las consecuencias de sus actos y a qué se atienen cuando actúan en determinada dirección.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De ahí que la estructura de los artículos impugnados es tan ambigua que no permite ni siquiera deducir cuales son las sanciones que puede aplicar Pro Consumidor en caso de incumplimiento por parte de los administrados, lo que permite que dicha entidad aplique un procedimiento y, sobre todo, sanciones que al momento de producirse la infracción administrativa no se encuentren debidamente tipificados en nuestro ordenamiento jurídico (sic).

En ese sentido, debemos destacar que la imprecisión de los artículos consagrados en la Ley No. 358-05 afectó de igual forma, las disposiciones consagradas en la Ley No. 166-12, toda vez que el artículo 112 le otorga la potestad a Pro Consumidor de sancionador de acuerdo con sus atribuciones legales al infractor de dicha ley. En ese sentido, es necesario aclarar que conforme las atribuciones legales señaladas en la Ley No. 358-05, Pro Consumidor solo puede establecer las sanciones complementarias o medidas cautelares necesarias para garantizar la salud y seguridad de los consumidores. Es por tal razón, que al analizar cuidadosamente las disposiciones estipuladas en la Ley No. 358-05 y la Ley No. 166-12, se puede comprobar que el objetivo del legislador ha sido consagrar a Pro Consumidor como una autoridad nacional reguladora con la capacidad de establecer las medidas cautelares necesarias para garantizar —provisionalmente— la salud y seguridad de los consumidores hasta tanto sea emitida una sentencia definitiva por parte de los tribunales correspondientes. Sin embargo, como los artículos impugnados han sido consagrados de una manera tan ambigua e indeterminada, el objetivo del legislador queda distorsionado, por lo que Pro Consumidor los utiliza a su conveniencia, efectuando un procedimiento que ellos entienden adecuado y no el que legalmente ha sido estipulado, situación que vulnera el principio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legalidad, ya que la Administración no actúa con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico, sino más bien, con sometimiento pleno a su propio criterio cambiante (sic).

Esa situación se torna aún más preocupante, toda vez que Pro Consumidor ha aprovechado la ambigüedad de estos artículos para reconocerse una potestad sancionadora, inobservando que conforme al artículo 35 de la Ley No. 107-13 sobre los derechos y deberes de las personas en sus relaciones con la Administración Pública y los actos y procedimientos administrativos, de fecha 8 de agosto de 2013, la potestad sancionadora de la administración pública solo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa. Su ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente atribuida (sic).

En la especie, Pro Consumidor al auto atribuirse una potestad sancionadora en base a disposiciones indeterminadas ha confundido las atribuciones que legalmente les han sido conferidas, por lo que actualmente ejerce tanto una potestad de inspección como una potestad sancionadora, estableciendo sanciones de una manera parcializada toda vez que evalúa y utiliza para tales fines, sus propias pruebas (sic).

En el presente caso, Pro Consumidor, antes de iniciar el procedimiento administrativo sancionador que a causa de la ambigüedad de los artículos impugnados ha ejercido de manera equívoca, realiza el proceso de inspección que determina el supuesto incumplimiento del infractor, por lo que al momento de establecer la sanción ya Pro Consumidor se encuentra parcializado a través de sus propias pruebas (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En virtud de esto, es evidente, que la imprecisión de los artículos impugnados ha generado que la Administración actúe como considera correcto y no como legalmente debería, lo que le permite actuar con un grado de discrecionalidad que la ley no le concede, y que representa un riesgo para los derechos fundamentales de los administrados. Es por tal razón, que dichos artículos generan un ambiente de inseguridad jurídica, en el cual los administrados no pueden determinar con exactitud el accionar de la Administración, lo que vulnera el principio de legalidad y las disposiciones consagradas en el artículo 40.15 de la Constitución (sic).

Debemos resaltar que los artículos impugnados generan un ambiente de inseguridad jurídica para los administrados, toda vez que la incerteza de dichos artículos ha permitido que Pro Consumidor modifique el procedimiento administrativo sancionador claramente definido por el legislador a través de la Ley No. 358-05, incurriendo no solo en una contradicción, sino en el desconocimiento del debido proceso y la tutela judicial efectiva de los particulares. En efecto, Pro Consumidor aplica actualmente un procedimiento administrativo sancionador totalmente distinto al aplicado anteriormente, ya que ha inobservado las disposiciones del artículo 132 de la Ley No. 358-05, estableciendo directamente las sanciones correspondientes a los supuestos infractores (sic).

De ahí que es preciso señalar que el derecho a la seguridad jurídica contiene como fundamento la certeza o certidumbre del Derecho, es decir, de las reglas y técnicas o instrumentos jurídicos que lo integran, de modo que se conozca de antemano el sentido y las formas de su



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretación y aplicación, por lo que una norma incierta impide garantizar la seguridad jurídica de los administrados. En la especie, los artículos impugnados consagran conceptos que fueron modificados en las discusiones generadas en las cámaras legislativas, por lo que dichos artículos no se encuentran acordes con el espíritu del legislador al momento de emitir la Ley No. 358-05, lo que ha producido que Pro Consumidor actúe arbitrariamente inobservando las disposiciones estipuladas en nuestro ordenamiento jurídico. (sic).

Los artículos impugnados han generado incertidumbre entre los administrados, toda vez que de una misma disposición se han producido dos interpretaciones distintas por parte de la Administración. De ahí que el procedimiento aplicado actualmente por Pro Consumidor vulnera los derechos fundamentales de los particulares ya que le impide cuestionar las pruebas aportadas por el mismo organismo que procederá a aplicar la sanción. En ese sentido, debemos resaltar que la investigación directa realizada por Pro Consumidor, más una función inquisitiva dirigida frente a determinada persona o grupo de empresas—como lo son las envasadoras de GLP— ha provocado en el ánimo de dicha entidad prejuicios e impresiones respecto de los supuestos infractores, lo cual incluye a la hora de establecer las sanciones que, en este caso en concreto, no olvidemos, no tiene facultad para imponer. Es por esto [por lo] que los administrados no están siendo evaluados a través de un juez imparcial, sino que la Administración, al momento de efectuar las inspecciones correspondientes, queda parcializada anticipadamente y, por consiguiente, las pruebas son admitidas en el procedimiento administrativo sancionador sin debatir la forma en que han sido obtenidas (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la especie, Pro Consumidor es la entidad encargada de efectuar las inspecciones de lugar para recolectar las pruebas que involucran al supuesto infractor con las acusaciones presentadas por el denunciante, por lo que dicha entidad adquiere una convicción anticipada sobre la culpabilidad del infractor, ya que al momento de establecer la sanción evaluará su propia prueba. De ahí que resulta interesante preguntarnos, ¿qué entidad, al momento de sancionar, va a rechazar sus propias pruebas? Sin duda alguna, honorables magistrados, la ambigüedad de los artículos impugnados han incentivado a Pro Consumidor a actuar arbitrariamente, por lo que los administrados no han podido asumir obligaciones y responsabilidades confiando en la legitimidad de las actuaciones de Pro Consumidor, lo que vulnera el principio de confianza legítima y la seguridad jurídica de los particulares (sic).

Ahora bien, debemos aclarar que el procedimiento administrativo sancionador aplicado actualmente por Pro Consumidor no solo se debe a una errónea interpretación por parte de dicha entidad a los artículos impugnados, sino que dichos artículos, al consagrar determinaciones tales como sanciones administrativas o las sanciones correspondientes—conceptos que fueron modificados en las cámaras legislativas—, genera imprecisión en su aplicabilidad, lo que vulnera la seguridad jurídica de los administrados, toda vez que le permite a la Administración interpretarlo como considere conveniente (sic).

En el presente caso, los artículos impugnados no consagran de manera clara cuáles son las sanciones que puede aplicar Pro Consumidor, ni señalan la forma en que Pro Consumidor debe ejercer su potestad de inspección y la potestad sancionadora, por lo que no delimitan el grado de discrecionalidad de dicha entidad, lo que induce a que esta actúe



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

arbitrariamente inobservando las garantías y los derechos fundamentales que la Constitución le otorga a los administrados. Este ambiente desequilibrado impide que las personas puedan adquirir responsabilidades y obligaciones sin el temor de que la Administración modifique en cualquier momento su comportamiento y, por consiguiente, ordene acciones sorpresivas, inesperadas y ajenas al ordenamiento jurídico vigente (sic).

En virtud de esto, resulta evidente honorables magistrados, que los artículos 17, 23, 31,42 y 117 de la Ley No. 358-05 y el artículo 112 de la Ley No. 166-12, vulneran la seguridad jurídica de los administrados, toda vez que su estructura es imprecisa y sobre todo, impredecible, por lo que los administrados no pueden deducir con anterioridad al ejercicio de sus acciones cuál será la actuación de la Administración, o sea, Pro Consumidor, ya que éste organismo se ha dedicado a modificar, imperiosamente, el procedimiento sancionador consagrado en la Ley No. 358-05 (sic).

Debemos resaltar que la imprecisión de los artículos impugnados ha generado que Pro Consumidor ejerza una potestad sancionadora a través de un procedimiento administrativo sancionador al cual no está facultado. Pero que, sobre todo, se arroga y ejerce tal potestad sin resguardar las garantías que componen el derecho a la buena administración. De ahí que los administrados, a través del procedimiento aplicado por Pro Consumidor conforme las disposiciones estipuladas en dichos artículos no poseen la oportunidad de ser juzgados mediante un procedimiento imparcial, equitativo, justo y, sobre todo, dentro del marco de una administración funcional y eficaz. Es por tal motivo que el procedimiento consagrado en los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos impugnados vulnera el derecho a la buena administración, ya que le permite a Pro Consumidor desconocer los derechos fundamentales que se le exige respetar según la Constitución y las leyes, tomando como plataforma la ambigüedad de los artículos precitados a través del ejercicio de potestades que no le corresponden, lo que viola el principio de legalidad, seguridad jurídica, así como los derechos subjetivos que componen el derecho fundamental de la buena administración (sic).

La ambigüedad de los artículos impugnados sirve de excusa a Pro Consumidor para establecer las sanciones —sanciones que no se encuentran tipificadas en la Ley No. 358-05— sin la necesidad de debatir las pruebas que ella misma aporta al proceso administrativo sancionador. Es decir, que Pro Consumidor, una vez efectúa las inspecciones, procede a sancionar directamente a los supuestos infractores, por lo que inobserva los derechos subjetivos que hemos subrayado en el párrafo anterior. En virtud de esto, no hay dudas de que los artículos 17, 23, 31, 42 y 117 de la Ley No. 358-05 y el artículo 112 de la Ley No. 166-12, incentivan a la Administración a actuar arbitrariamente, inobservando las garantías debidas a los administrados. En tal sentido, dichos artículos vulneran el derecho a la buena administración, es decir, a una Administración que trate los procesos de una manera imparcial y equitativamente, apegadas en todo momento, al principio de legalidad (sic).

El fin esencial de la Ley No. 358-05 recae en proteger y garantizar efectiva y eficientemente el goce de las prerrogativas constitucionales, con el auxilio de medidas administrativas y disposiciones legales adecuadas, a través de un marco legal en el que los derechos de los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consumidores o usuarios de bienes y servicios se encuentren real y efectivamente consagrados. Es por tal razón, que, si analizamos la estructura de dicha ley, podemos evidenciar que ésta consagra las medidas administrativas necesarias para garantizar la salud y seguridad de los consumidores. En efecto, Pro Consumidor tiene la capacidad de establecer las medidas cautelares que considere pertinente sin necesidad de someter a los supuestos infractores por ante los tribunales correspondientes, con el objetivo de garantizar la ejecutoriedad de la decisión que emita finalmente el juzgado de paz. De esta manera lo señala el artículo 104 de dicha ley (...) (sic).

En virtud de esto se puede comprobar que a través del análisis general —y no de manera fraccionaria— de la Ley No. 358-05, que el espíritu del legislador ha sido consagrar un procedimiento administrativo sancionador que esté compuesto por dos procesos independientes: una etapa de inspección y una sancionadora. De ahí que Pro Consumidor es el órgano encargado de efectuar las inspecciones de lugar para someter a los supuestos infractores por ante los juzgados de paz conforme el artículo 132 de la Ley No. 358-05, por lo que en los casos en que exista un peligro inminente a la salud o seguridad de los consumidores, dicha entidad tiene la facultad de establecer sanciones administrativas complementarias a fin de salvaguardar la ejecutoriedad de la decisión definitiva. Esto quiere decir, en pocas palabras, que Pro Consumidor tiene la responsabilidad de desarrollar la etapa de inspección y de igual forma, tiene la potestad de tomar medidas provisionales que se encuentran sujetas a la decisión definitiva. No obstante, constituye una atribución de los tribunales correspondientes comprobar la legalidad de las pruebas aportadas por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pro Consumidor y, por consiguiente, establecer las sanciones tipificadas en la Ley No. 358-05 (sic).

Este procedimiento fue el aplicado por Pro Consumidor durante varios años, sin embargo, luego de modificado por dicha entidad a través de la aplicación arbitraria e irrazonable de los artículos impugnados. De ahí que debemos preguntarnos, ¿es razonable, justo y útil el procedimiento consagrado en los artículos impugnados? o, ¿existe verdaderamente un procedimiento consagrado en dichos artículos? Evidentemente que no. Pro Consumidor ha aprovechado el error material que poseen los artículos a partir de las modificaciones realizadas en las cámaras legislativas, con el objetivo de atribuirse una potestad que legalmente no le corresponde. Esto ha provocado que Pro Consumidor establezca sanciones administrativas sin tener que observar un debido procedimiento y, de igual forma, sin que dichas sanciones se encuentren debidamente tipificadas. En efecto, no hay dudas de que esta situación ha afectado los derechos fundamentales de los administrados, ya que modifica un procedimiento garantista, para ampliar las potestades de Pro Consumidor, lo que ha ocasionado que dicha entidad actúe discrecionalmente, inobservando las garantías debidas a los particulares. En virtud de esto, a continuación, procederemos a efectuar el test de la razonabilidad a los artículos impugnados a fin de demostrar que efectivamente dichos artículos instauran un ambiente de inseguridad jurídica en los sectores económicos (sic).

Que el principio de idoneidad exige la adecuación en la relación medio/fin sobre la cual toda limitación de un derecho fundamental se estructura. Es decir, que a través de este juicio se trata de evidenciar si



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la norma cumple con el fin buscado por la medida. En ese sentido, si analizamos individualmente los artículos impugnados podemos resaltar que dichos artículos tienen como objetivo otorgar a Pro Consumidor la potestad de establecer medidas cautelares, a fin de garantizar el derecho fundamental de los consumidores. De ahí que el fin de dichos artículos es constitucionalmente legítimo: proteger el derecho fundamental de los consumidores. Ahora bien, ¿esto significa que el medio utilizado actualmente por Pro Consumidor —a través del cual no solo establecen medidas cautelares sino también sanciones al incumplimiento— es constitucional? Evidentemente que no. En materia de restricción de derechos fundamentales, el fin no justifica los medios, por lo que puede haber un fin constitucionalmente legítimo, pero ello no puede justificar un medio inconstitucional. De lo que se trata es de, una vez comprobado que el fin es constitucionalmente legítimo, estimar si la restricción impuesta es adecuada, útil o necesaria (sic).

En la especie, como podrá comprobar ese Honorable Tribunal, los artículos impugnados tienen un fin legítimo: garantizar la salud y seguridad de los consumidores (artículo 53 de la Constitución). Sin embargo, el procedimiento administrativo sancionador aplicado por Pro Consumidor a través de los artículos impugnados restringe los derechos fundamentales del debido proceso, la tutela judicial efectiva, el derecho de defensa, la buena administración, y los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que le permiten a Pro Consumidor actuar arbitrariamente al evaluar sus propias pruebas sin tener que seguir un procedimiento legalmente tipificado, por lo que el medio utilizado para alcanzar el fin es notoriamente inconstitucional (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De ahí que debemos aclarar que el análisis de la razonabilidad implica determinar si entre diversos medios igualmente posibles para alcanzar un fin, se optó por el más o menos restrictivo para los derechos fundamentales afectados. En ese sentido, debemos declarar que la Ley No. 358-05 consagra un procedimiento administrativo garantista de los derechos fundamentales de los particulares, al remitir la imposición de sanciones al juzgado de paz conforme al artículo 132 de la Ley No. 358-05. No obstante, Pro Consumidor, aprovechándose de las ambigüedades de los artículos impugnados, ha decidido inobservar el procedimiento legalmente establecido por la ley, a fin de aplicar un procedimiento que viola el debido proceso y la tutela judicial efectiva de los particulares. De ahí que, entre los dos procedimientos analizados precedentemente, someter a los supuestos infractores por ante los tribunales correspondientes —como anteriormente lo hacía Pro Consumidor— es, indudablemente, el medio menos restrictivo de los derechos fundamentales de los particulares (sic).

Ahora bien, cuando hablamos de medios que limitan derechos fundamentales como en la especie, es necesario comprobar que la limitación impuesta a los derechos es indispensable, imprescindible para preservar el interés general que justifican su establecimiento. En el presente caso, resulta evidente que no existe una necesidad imperiosa para la aplicación del procedimiento consagrado en los artículos impugnados, toda vez que Pro Consumidor, conjuntamente con el Ministerio Público, sometía a los supuestos infractores de la Ley No. 358-05 a los tribunales correspondientes conforme el artículo 132 de dicha ley, lo que demuestra que no existe la necesidad de otorgar de manera ambigua una potestad sancionadora a Pro Consumidor, ya que esto le permite a dicha entidad actuar arbitrariamente (sic).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No se debe permitir que Pro Consumidor aplique indistintamente los dos procedimientos, sino que debe establecerse el medio que sea más útil, razonable y deseable para garantizar el fin esencial de la Ley No. 358-05, que radica en garantizar los derechos fundamentales de los consumidores. De ahí que el medio más garantista de dichos derechos es el procedimiento aplicado conforme las disposiciones del artículo 132 de la Ley No. 358-05, es decir, someter a los supuestos infractores por ante el juzgado de paz, a fin de que sean los tribunales ordinarios que evalúen la legalidad o no de las pruebas aportadas por Pro Consumidor (sic).

Finalmente, el último elemento del test de razonabilidad consiste en efectuar un análisis de la relación existente entre el medio y el fin, con el objetivo de demostrar si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto. (...) Esto quiere decir, en pocas palabras, que el medio que establece la restricción es proporcionado si es ponderado o equilibrado por derivarse de él más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (sic).

En virtud de esto, debemos preguntarnos, ¿qué beneficios o ventajas otorga el procedimiento aplicado actualmente por Pro Consumidor? De ahí que es importante indicar que Pro Consumidor efectúa la inspección a los agentes económicos e inmediatamente procede a establecer las sanciones correspondientes sin otorgar al supuesto infractor la oportunidad de debatir la obtención de las pruebas. Es por tal razón, que como bien hemos señalado durante el desarrollo de la presente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción, los artículos impugnados instauran un ambiente de inseguridad jurídica para los administrados, ya que sirven de excusa a la Administración para actuar inobservando las disposiciones consagradas en nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto a este aspecto, debemos resaltar que una norma conculcadora del derecho a la legalidad la convierte inmediatamente en una norma irrazonable, toda vez que conforme el artículo 40.15 de la Constitución, una norma ilegal es, ipso facto, una norma irrazonable, como sucede en la especie (sic).

Finalmente, es importante resaltar que en el caso de que ese honorable Tribunal considere que los artículos impugnados fueron estructurados conforme las disposiciones consagradas en la Constitución y por consiguiente, los medios utilizados por dichos artículos son constitucionales, deberá indicar cuál es la interpretación que debe otorgársele a dichas disposiciones, toda vez que como podrá comprobar ese Honorable Tribunal a través de los documentos aportados, la ambigüedad de estos artículos ha generado criterios jurisprudenciales totalmente distintos, que sin duda alguna, ponen en juego la seguridad jurídica de los administrados (sic).

De ahí que debemos aclarar que en ocasiones el texto de una norma no contraría directamente la Constitución, sino que la inconstitucionalidad surge a través de la interpretación y aplicación que le otorga la Administración a la norma impugnada. En ese sentido, es evidente que la interpretación que actualmente les otorga Pro Consumidor a los artículos impugnados conlleva una clara violación constitucional, pues el procedimiento administrativo sancionador que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se deriva de esa interpretación o aplicación vulnera las garantías y principios constitucionales de los administrados (sic).

En tal sentido, en caso de que hipotéticamente ese honorable tribunal declare la constitucionalidad de los artículos impugnados, es necesario que éste indique en qué sentido deben interpretarse dichos artículos, con el objetivo de limitar la discrecionalidad que actualmente posee Pro Consumidor al momento de establecer las sanciones administrativas; por lo que ese Honorable Tribunal, deberá indicar el procedimiento que debe seguir dicha institución para garantizar —durante el procedimiento administrativo sancionador— los principios y derechos fundamentales desarrollados en el transcurso de la presente acción (sic).

B. Argumentos de la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A.

La sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., promueve la inconstitucionalidad de los textos impugnados con base en los motivos siguientes:

Cómo fácilmente se advierte, la cuestión del fundamento y alcance de la potestad sancionadora de la Administración Pública se sitúa en el centro mismo de la controversia del caso que nos ocupa. La primera operación, que procede realizar entonces, es la fijación y adecuado entendimiento del marco constitucional de la potestad sancionadora de la Administración, prestando especial atención a su fundamento y límites (sic).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El marco constitucional es de particular relevancia con relación a esta potestad por cuanto la facultad de la Administración de imponer sanciones, con su contenido punitivo inequívoco, se ha considerado, desde un primer momento como una anomalía en el principio de división de poderes. Un principio, que postula la atribución en exclusiva a los Tribunales de Justicia del ius puniendi o poder punitivo del Estado. Esta consideración ha sido admitida de un modo u otro por diversos Tribunales Constitucionales, pero todos ellos han venido finalmente a reconocer la potestad sancionadora de la Administración ante la incapacidad material de los Tribunales para hacer frente a las innumerables infracciones —infracciones en masa— a un ordenamiento jurídico cada vez más complejo y recargado (sic).

Pero ese reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración —que con frecuencia se hace explícito en las propias Constituciones— ha de serlo con una rigurosa sujeción a límites, que tienen una raíz constitucional inequívoca pues se trata, como ya se ha destacado, de una potestad que tensiona principios estructurales del Estado de Derecho y del régimen de libertades y garantías de los ciudadanos (sic).

De una interpretación sistemática de la Constitución se pueden deducir los principales principios de la potestad sancionadora de la Administración que se proyectan sobre los dos ejes fundamentales, y problemáticos en no pocos casos, de la potestad sancionadora de la Administración: el que conecta con el poder legislativo y trata los aspectos materiales o de contenido de las sanciones (legalidad, tipicidad, non bis in ídem, retroactividad, entre otros) y el otro que conecta con el poder judicial recomponiendo de algún modo el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protagonismo natural de los Tribunales en materia punitiva y no solo de los Tribunales como instancia revisora, sino también del cuadro de garantías procesales y procedimentales de los ciudadanos frente a la actividad punitiva del Estado (sic).

Estos principios de la potestad sancionadora de raíz constitucional han sido acertadamente desarrollados y precisados por la Ley No. 107-13. Una ley, cuyo título quinto se dedica a la potestad sancionadora y, aunque no se agrupan en dos capítulos, sí que pueden distinguirse claramente los preceptos con los principios sustantivos o materiales que se recogen en los artículos 35 al 40 y los principios del procedimiento sancionador enunciados en los artículos 41 al 44, ambos inclusive (sic).

Esta Ley No. 107-13 resulta por supuesto, aplicable a Pro Consumidor, entre otras, por las siguientes razones: Primera, porque se trata de una ley posterior a la ley que crea Pro Consumidor en 2005 y que deroga las determinaciones de esta en cuanto se opongan a la Ley No. 107-13. Segunda, porque la Ley No. 107-13 desarrolla las determinaciones de la Constitución en materia de derechos en su relación con la Administración y, de manera especial, las previsiones en materia de sanciones administrativas. La tercera, porque Pro Consumidor queda bajo el ámbito de aplicación directo de la Ley No. 107-13, pues tal como esta norma establece en su artículo 2, (...). No cabe duda, pues, que el análisis de la Ley No. 358-05 ha de realizarse tomando en consideración las prescripciones en materia sancionadora de la Ley No. 107-13 que derogan todo lo que se oponga a ella (sic).

Se destaca (...) la marcada naturaleza instrumental de Pro Consumidor. Es un organismo con personalidad jurídica muy dependiente de la



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Administración Central y del Poder Ejecutivo. Su órgano supremo es el Consejo Directivo. Todos sus miembros son nombrados por el Poder Ejecutivo, incluso los que figuran como representantes de empresas y de organizaciones de defensa de los derechos de los consumidores son seleccionados por el Poder Ejecutivo, por lo que en rigor pasan de algún modo a ser también representantes suyos. Esta relación de dependencia y sujeción de Pro Consumidor al Poder Ejecutivo se confirma con la presencia del Ministro de Industria y Comercio como presidente del Consejo Directivo (sic).

Pro Consumidor, no es por tanto un ente con base corporativa, representativo de un colectivo y unos intereses más o menos definidos. Carece así de la representatividad en la que podría encontrar cobertura, cumpliendo por supuesto con las exigencias constitucionales, la atribución de potestad sancionadora sobre los sujetos del colectivo que representa (sic).

Tampoco tiene la configuración propia de una Administración independiente del Ejecutivo, lo que requeriría de una conexión directa con el Parlamento, sobre todo en el relativo a la designación de sus órganos directivos. Tampoco ostentaría una cobertura montada sobre la delegación del poder legislativo, que otorgaría a este ente la condición de autoridad reguladora con poderes sancionadores, al modo de las Regulatory Agencies en los Estados Unidos de América (sic).

Las funciones más características de Pro Consumidor, tampoco dejan en este Instituto la impronta característica de una autoridad y organismo con vocación reguladora, ejecutiva y sancionadora en su caso. Las funciones centrales que desarrolla Pro Consumidor son de

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formación y educación de los consumidores y de obtención de información, sobre todo a través de su actividad inspectora tal como se desprende de la lectura de los artículos 17 y siguientes de la Ley No. 358-05. Una información que se procesa y canaliza en dos direcciones (sic).

Una es hacia los propios consumidores, para que se eduquen y se formen en el conocimiento de los productos y servicios a los que pueden acceder. Pro Consumidor cumple aquí una función muy relevante al servicio de los derechos de los consumidores que la Constitución de la República Dominicana define en su artículo 53 (sic).

Los otros destinatarios de la información son los entes públicos con competencias en la materia. Uno de ellos es el propio Pro Consumidor al que ese caudal informativo ha de servirle para establecer políticas generales para la protección de los derechos de los consumidores (Art. 17.a de la Ley No. 358-05). En otros casos se prevé su traslado a órganos reguladores sectoriales y al Poder Ejecutivo para que adopten las medidas pertinentes (sic).

Al ser su función primordial, la obtención y difusión de información en materia de consumo se reconoce, implícita pero inequívocamente, que Pro Consumidor no es un órgano regulador y que carece de vocación ejecutiva. No se orienta a la adopción de resoluciones concretas como serían las sanciones administrativas. La suya es una función de obtención y procesamiento de una información, que en su caso habrá de trasladar a otros entes y ejecutivos para que adopten, mediante resoluciones ejecutivas, las medidas pertinentes en el ámbito de sus respectivas competencias. También se prevé el traslado de información



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a las instancias judiciales en unos términos que analizaremos más adelante (sic).

La función de Pro Consumidor, que absorbe la mayor atención por la Ley No. 358-05 es la función inspectora, con una regulación muy precisa y acertada del procedimiento de inspección en los Artículos 23 y siguientes. Pero no se contempla en la Ley No. 358-05 una potestad sancionadora vinculada a la función inspectora y sus resultados. Solo en el supuesto, de que resultase de esas inspecciones el conocimiento de una situación de riesgo para la salud de los consumidores, podrá entonces Pro Consumidor adoptar medidas cautelares para la protección de la salud (sic).

Entre dichas medidas, no cabe la imposición de sanciones, puesto que las medidas cautelares tienen por naturaleza carácter provisional y deberán levantarse, o reducir su intensidad, cuando desaparezcan o se aminoren las circunstancias y riesgos que la motivaron. Es la dinámica propia del principio de precaución que justifica la adopción de medidas de excepción que han de tener necesariamente carácter provisional, revisables con el paso del tiempo. Son medidas propias de la gestión de riesgos. Las sanciones administrativas no tienen esta naturaleza y no pueden considerarse, en modo alguno medidas provisionales, ni propias de la gestión de riesgos (sic).

Pro Consumidor se configura así, como un ente orientado a la obtención y gestión de la información relevante para los consumidores y los órganos ejecutivos con competencias sectoriales en la materia. La propia caracterización como Instituto describe y refleja esa naturaleza suya. Por su configuración institucional y por las funciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

características que la ley le atribuye a Pro Consumidor, no tiene la vocación ejecutiva que se reconoce a los organismos reguladores o al propio Poder Ejecutivo y por ello, no entra en esa lógica institucional la imposición de sanciones por este Instituto (sic).

Su posición natural y lógica en el frente sancionador, sería la de un ente que, por la información de que dispone, podría instruir los expedientes sancionadores, pero al que no correspondería la fase de aplicación del derecho y la imposición de la sanción. Esa competencia habría de corresponder a la Administración Central produciéndose de ese modo una diferenciación de entes que es la deseable por la Ley No. 107-13 (sic).

Pero la cuestión central, que nos ocupa sobre la concurrencia o no en Pro Consumidor de una potestad sancionadora no se resuelve solo por la naturaleza y significación institucional de este ente —en cuyo diseño legal no se advierte, como hemos constatado, una vocación ejecutiva y la postre sancionadora— sino por la aplicación de las reglas y determinaciones constitucionales sobre las sanciones administrativas expuestas y que ahora aplicamos al caso de Pro Consumidor (sic).

En la Ley No. 358-05 no se advierte una atribución de potestad sancionadora a Pro Consumidor. Desde luego, no se encuentra una habilitación legal expresa como requiere el artículo 35 de la Ley No. 107-13 (sic).

Sobre la potestad sancionadora, no hay mención alguna por lo que no puede advertirse una atribución clara y expresa por ley de esta potestad a Pro Consumidor en los capítulos I y III, que establecen su estatuto

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orgánico y competencial y en los que debería contenerse esa atribución de la potestad sancionadora (sic).

En esos capítulos, sí se contiene, como ya nos consta, la atribución a Pro Consumidor de la potestad de inspección y podría pensarse, que a ella va ligada la potestad sancionadora sobre las infracciones que pudieran detectarse. Este planteamiento en modo alguno puede admitirse, puesto que potestad inspectora y potestad sancionadora son dos potestades completamente diferenciadas. Unas diferencias que se hacen patentes en los elementos básicos de estas potestades (sic).

En el elemento subjetivo. La actividad inspectora es una actividad material, que se encomienda a funcionarios o a técnicos privados habilitados para ello. La potestad sancionadora, por el contrario, se encomienda a órganos. Por supuesto, que el órgano tiene un elemento personal —unas personas que lo integran— junto al elemento material y al competencial. Pero es el órgano, el centro de imputación, a diferencia de la facultad de inspección que recae sobre cuerpos de funcionarios o personal autorizado. No existe ni es concebible por ello un cuerpo de funcionarios de sanciones, o sancionadores, porque esta potestad recae en órganos (sic).

En el elemento objetivo. La actividad de inspección es de contenido material, técnico, orientada a la obtención de información y no concluye en una resolución, que es lo propio de las sanciones administrativas. En ciertos casos, la actividad inspectora concluirá con el levantamiento de actas, pero las actas de inspección tienen su valor informativo autónomo y no son parte necesaria del procedimiento administrativo sancionador, aunque pudieran incorporarse a él (sic).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el elemento finalista o teleológico. La actividad inspectora, como puede deducirse ya de lo anterior, tiene una marcada finalidad instrumental, no concluye con una resolución, sino con la obtención de una información —frecuentemente, pero no siempre, formalizada en actas— que puede servir a procedimientos, como el sancionador, que sí concluyen con una resolución. Lo característico de los actos resolutorios es que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, unos efectos que sí se derivan de una sanción, pero no de la actividad inspectora (sic).

En la secuencia o elemento temporal. La secuencia con la que se presentan la actividad de inspección y —caso de iniciarse— el procedimiento sancionador es muy claro. La actividad de inspección es anterior y está ya finalizada cuando se inicia, en su caso, el expediente sancionador (sic).

En conclusión, no puede en modo alguno deducirse, que de la atribución de la potestad inspectora deriva, como si de un poder implícito se tratara, la potestad sancionadora. Se trata de dos potestades distintas, que se atribuyen a instancias diferenciadas. En el caso de Pro Consumidor, el reconocimiento legal de su función inspectora no comporta en modo alguno la atribución implícita de la potestad sancionadora. Es más, se confirma y perfila de ese modo la naturaleza y funcionalidad de Pro Consumidor como entidad orientada a la vigilancia, a la inspección, al conocimiento, a la gestión de la información, pero carente de potestades ejecutivas y resolutorias. Son otras las instancias ejecutivas, y, en su caso, judiciales, las que a la vista de esa información habrían de adoptar resoluciones con capacidad de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas como son, entre otras, las resoluciones con contenido sancionador (sic).

Para poder ejercer, Pro Consumidor, la potestad sancionadora necesita, que le sea atribuida de manera expresa por una ley. Esa ley habría de ser la Ley No. 358-05 que crea esta entidad y la habilitación habría a su vez de contenerse en su Capítulo II o su Capítulo III en los que se define el estatuto orgánico y competencial de Pro Consumidor, pero lo cierto es que semejante atribución, clara e inequívoca, no se encuentra en esos Capítulos, ni en el resto del articulado de la Ley No. 358-05 (sic).

El artículo 17 de la Ley No. 358-05 lleva por rótulo Funciones generales del Consejo Directivo de Pro Consumidor, un Consejo Directivo, que se presenta como el órgano supremo de esta entidad descentralizada. En ese listado de funciones no se contiene ninguna referencia a la potestad sancionadora, ni tan siquiera se menciona el término sanción u otros del mismo campo semántico. La constatación resulta, ya concluyente sobre la inexistencia de una atribución de potestad sancionadora a Pro Consumidor (sic).

Sin embargo, esa atribución se ha querido advertir por los propios responsables de Pro Consumidor en el apartado j) que, encomienda a Pro Consumidor la función de Conocer los casos que le sean sometidos mediante recursos jerárquicos y dictar las resoluciones de lugar. Se trata de un cometido del todo normal en los órganos superiores de cualquier ente administrativo: la resolución de recursos jerárquicos o de alzada interpuestos contra actos de órganos inferiores, pero, en cualquier caso, esa facultad resolutoria de recursos viene delimitada



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la competencia material de los órganos inferiores de los que proceden los actos recurridos. Y lo cierto es, que entre esas competencias materiales no se advierten en la Ley No. 358-05 las de carácter sancionador. No puede advertirse por ello en este artículo 17 j) una atribución de la potestad sancionadora a Pro Consumidor. Una atribución que, para ser válida cumpliendo las exigencias de la Constitución y la Ley No. 107-13, habría de ser expresa y no implícita, tal como se quiere ver en este precepto (sic).

El artículo 23 de la Ley No. 358-05 establece que (...). No se aprecia aquí tampoco una atribución clara y expresa de la potestad sancionadora. El artículo no 27 no viene a reconocer propiamente una potestad sancionadora, lo que requeriría una afirmación más clara y precisa, sino unas facultades generales de policía, correctivas y represoras, ante las violaciones a la Ley No. 358-05 (sic).

Por lo expresado, el conocimiento de las infracciones para aplicar las penas previstas en tal caso ha de corresponder a los Juzgados de Paz tal, como prevé el artículo 132. Primero, porque el enunciado de este precepto es más claro al respecto y, sobre todo, porque por la natural y deseable adscripción del poder punitivo del Estado al poder judicial, con preferencia al poder ejecutivo, han de ser los Tribunales de Paz la instancia que ejerza ese poder punitivo o sancionador (sic).

Lo que, desde luego, no parece admisible es que por parte de Pro Consumidor se pueda recorrer a su albur cualquiera de estas dos vías: la que, con la correspondiente denuncia, conduce a los Juzgados de Paz o la de iniciar directamente un procedimiento administrativo sancionador para el que no dispone de una habilitación legal expresa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En todo caso, de existir estas dos vías (aunque por lo constatado y razonado anteriormente, la vía sancionadora administrativa no se encuentra abierta para Pro Consumidor) la decisión de optar por una u otra, habría de estar en manos del sujeto al que se le acusa de cometer una infracción (sic).

Por lo indicado, no resulta en modo alguno acorde con el derecho de defensa del inculpado reconocer a Pro Consumidor la facultad de decidir la vía para tramitar una sanción, pues con ello, el ciudadano se ve privado de la libertad de elegir la instancia y el procedimiento que estime conveniente para la tutela y defensa de sus derechos e intereses legítimos (sic).

El artículo 31 de la Ley No. 358-05 relaciona las funciones del Director Ejecutivo de Pro Consumidor. En su apartado j) se refiere a la de Dictar las resoluciones relativas a la aplicación de esta ley en caso de infracciones que deban ser conocidas y resueltas, en primera instancia, a su nivel de competencia. No puede entenderse atribuida en este precepto, la potestad sancionadora, pues no se trata de un enunciado explícito en tal sentido. Ni siquiera aparece el término sanción administrativa o potestad sancionadora (sic).

Se atribuye aquí una genérica facultad de reacción ante incumplimientos e infracciones a la ley. Una facultad, que se inserta en la órbita de la policía administrativa y la gestión de riesgos y no propiamente en materia de sanciones administrativas (sic).

En cualquier caso, un órgano como el Director Ejecutivo no parece el más adecuado para atribuirle la potestad sancionadora, que habría de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encomendarse en principio al órgano superior. El Director Ejecutivo se presenta como un órgano más idóneo para la denuncia de las infracciones y la apertura, tramitación e instrucción del procedimiento sancionador, pero la potestad para imponer la sanción correspondiente habría de asignarse al órgano superior de la entidad (sic).

El artículo 42 de la Ley No. 358-05 establece que (...). Son extensibles a este precepto las consideraciones suscitadas por el anterior, el artículo 31. Ciertamente, que ahora en este artículo se emplea el verbo sancionar las violaciones, pero no se trata propiamente de sanciones administrativas con sus exigencias materiales y procedimentales, sino de medidas de diverso orden, preferentemente cautelares, que pueden adoptarse ante incumplimientos de la ley. El artículo siguiente, el 43, ofrece una interpretación sistemática al contemplar toda una serie de medidas que se presentan como sanción pero que tienen contenidos muy diversos (sic).

Como se ve, bajo la rúbrica sanción (será sancionada), se engloban medidas distintas con orientación muy diversa. No es un precepto centrado, pues en la potestad sancionadora con previsión específica y típica de una infracción y de una sanción mínimamente precisa en su contenido (sic).

El artículo 117 establece en su encabezamiento que (...). Este precepto reconoce a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor una facultad de investigación o inspección, en ningún caso una potestad sancionadora (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fácil es advertir, que no estamos ante una genuina sanción administrativa que requeriría de un procedimiento, con su fase de instrucción y en el que se presentara por la Administración un pliego o escrito de cargos y se diera al particular la posibilidad de presentar un pliego de descargos. El particular se encuentra aquí inmerso, en un procedimiento de conciliación que, si no se llega a un acuerdo, se transforma súbitamente en un procedimiento sancionador sumario de cinco días que se dedican exclusivamente a que la Dirección Ejecutiva prepare y redacte una resolución final, impropia presentada como sanción. No se contempla —no hay tampoco tiempo para practicarlo— ninguno de los trámites básicos y esenciales del procedimiento sancionador. Y desde luego no se establece distinción alguna entre la fase de instrucción —que no existe pura y simplemente— y la de aplicación del Derecho (sic).

La Ley No. 358-05 incurre por lo demás en una notable promiscuidad conceptual e institucional con intervenciones conjuntas y confusas de las instancias judiciales y las administrativas, o con procedimientos que confusamente engarzan la conciliación y posición arbitral de la Administración con fases sancionadoras unilaterales (sic).

En virtud de los aspectos analizados anteriormente, es evidente que la ambigüedad e imprecisión de los artículos impugnados vulneran los principios materiales o de contenido de la potestad sancionadora, los cuales se encuentran expresamente consagrados en los artículos 40.17, 110 y 138 de la Constitución dominicana. Así pues, es evidente que los artículos 17, 23, 31, 42, 112 y 117 de la Ley No. 358-05 infringen el orden constitucional, pues permiten que Pro Consumidor disponga sanciones sin tener legalmente atribuida tal potestad (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Y es que, como bien se advierte de los argumentos antes citados, la atribución de la potestad sancionadora, así como las conductas susceptibles de sanción y la determinación de las sanciones que resulten aplicables, se encuentran condicionadas a los principios constitucionales de legalidad y reserva de ley, por lo que dicha potestad no recae de manera general sobre todos los órganos del Estado, sino únicamente sobre aquellas Administraciones que tengan la competencia de sancionar expresamente habilitada por ley (sic).

En el caso de Pro Consumidor, el legislador diseñó esta institución como un órgano inspector, por lo que sus funciones se encuentran limitadas a la obtención, procesamiento y traslado de información de interés para los consumidores y usuarios. Así pues, solo en casos excepcionales —en aquellos que se encuentra en riesgo la salud de los consumidores— Pro Consumidor puede adoptar medidas provisionales para cesar las actuaciones que ponen en peligro la salud de los consumidores o usuarios. De ahí que debemos aclarar, que la potestad inspectora no comporta el reconocimiento implícito de la potestad sancionadora, pues se tratan de potestades bien diferenciadas que ordinariamente corresponden a órganos o entidades distintos (sic).

Sin embargo, como los Artículos 17, 23, 31, 42, 112 y 117 de la Ley No. 358-05 no contienen con exactitud la diferenciación entre ambas potestades, Pro Consumidor se ha favorecido de la ambigüedad de dichos artículos para aplicar sanciones administrativas, pero, Honorables Magistrados, el solo hecho de que Pro Consumidor se atribuya una facultad de la interpretación combinada de los artículos impugnados demuestra que este no posee una potestad sancionadora



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expresamente habilitada por el legislador, sino que dicha facultad se desprende de la incerteza de los artículos impugnados (sic).

Por esto, podemos afirmar que la imprecisión de los artículos impugnados ha generado que Pro Consumidor actúe como considera correcto y no como legalmente debería, lo que permite que dicha institución actúe con un grado de discrecionalidad que la ley no le concede, y que representa un riesgo para los derechos fundamentales de los administrados. Por tales motivos, los artículos 17, 23, 31, 42, 112 y 117 de la Ley No. 358-05 deben ser declarados inconstitucionales por este Honorable Tribunal, pues lesionan los principios constitucionales de legalidad, reserva de ley y seguridad jurídica (sic).

5. Intervenciones oficiales

5.1. En el presente caso intervinieron y depositaron sus respectivas opiniones el Senado (A), la Cámara de Diputados (B), la Procuraduría General de la República (D) y como interviniente voluntario el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) (C). A continuación, las opiniones y argumentaciones de los órganos y entidades más arriba enunciadas.

A. Senado de la República

5.2. El Senado de la República depositó su opinión en relación con la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) el veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014). Mediante dicho documento, argumentó lo que sigue:

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que el proyecto de ley objeto de esta opinión, fue depositado en el Senado por la Cámara de Diputados en fecha 7 de abril de 2005, mediante oficio No. 00228 y luego se procedió, conforme a la Constitución y al Reglamento Interno (sic).

Se tomó en consideración dicha iniciativa legislativa en fecha 12 de abril de 2005, en sesión del día 18 del mismo mes fue apoderada una Comisión Especial, la cual rindió informe favorable el 26 de julio de 2005 y aprobada en primera lectura con modificaciones en la misma fecha, con 20 votos de 21 senadores presentes. Declarado de urgencia y aprobado en segunda lectura con modificaciones con 21 votos de 22 senadores presentes, devuelta a la Cámara de Diputados, mediante oficio No. 01320 de fecha 1ero. de septiembre de 2005, para dar cumplimiento a los artículos 39 y 40 de la Constitución de 2002 (sic).

Después de su correspondiente sanción, la iniciativa legislativa continuó con los trámites constitucionales y reglamentarios, como lo son: la transcripción del proyecto, revisión, firmas del presidente y los secretarios del Bufete Directivo, siendo remitida al Poder Ejecutivo, registrada con el No. 358-05, y promulgada por el señor presidente de la República en fecha 9 de septiembre de 2005 (sic).

*Del mismo modo, tengo a bien comunicarle que para la aprobación de la Ley No. 166-12, del 12 de julio de 2012, se procedió a lo siguiente: (...)
B) Que la Ley objeto de esta opinión fue una iniciativa propuesta por el senador Rubén Darío Cruz Ubiera, depositada en fecha 12 de marzo de 2012, conforme a la Constitución y al Reglamento Interno, luego se procedió a lo siguiente: Se tomó en consideración el 13 de marzo de 2012,*

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

enviada a la Comisión de Industria, Comercio y Zonas Francas. La Comisión asignada para su estudio rindió informe con modificaciones el 27 de marzo de 2012 y Aprobada en Primera Lectura con Modificaciones el mismo día con 24 votos de 24 Senadores presentes. El 10 de abril del mismo año se aprobó en Segunda Lectura con 20 votos de 20 senadores presentes (sic).

Luego de su correspondiente sanción, la iniciativa legislativa continuó con los trámites constitucionales y reglamentarios, como lo son: la transcripción del proyecto, la auditoría legislativa de las firmas del presidente y secretarios del Bufete Directivo (sic).

Considerando lo anteriormente expuesto, nuestra conclusión es que el Senado de la República cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar la Ley No. 166-12 del Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), promulgada por el presidente de la República el 12 de julio de 2012 (sic).

Por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de las citadas iniciativas no se vulneraron ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos (sic).

Sobre el fondo de la presente instancia de inconstitucionalidad, hemos preferido dejar a la soberana apreciación del pleno de ese Tribunal Constitucional (sic).

Posteriormente, el Senado de la República remitió su opinión en relación con la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la sociedad comercial

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Butano Propano Industrial, S.A., el ocho (8) de junio de dos mil dieciséis (2016). Por medio de dicho documento, manifestó lo siguiente:

(...) que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha 9 de septiembre de 2005, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido (sic).

B. Cámara de Diputados

5.3. La Cámara de Diputados depositó su opinión respecto de la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) el veintitrés (23) de marzo de dos mil quince (2015). En síntesis, expresa lo siguiente:

Es preciso destacar, que la CÁMARA DE DIPUTADOS luego de hacer una evaluación sobre las disposiciones legales impugnadas (...) y la posibilidad o no de que los mismos se contrapongan a los artículos 40.15, 110 y 138 de la Constitución, no fijará una posición al respecto, en tal sentido dejará el caso a la soberana apreciación del Tribunal Constitucional, según disponen la Constitución y la Ley No. 137-11 (sic).

Además, debemos precisar que en el caso de la ley atacada en inconstitucionalidad, la CÁMARA DE DIPUTADOS cumplió rigurosamente con el procedimiento establecido en la Constitución vigente en el momento, relativo a la formación y efecto de las leyes, según certificación de la Secretaría General de la institución, del 28 de febrero

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 2015, así como lo dispuesto en su reglamento interno al momento de sancionar el texto legal impugnado en lo relativo al trámite, estudio, evaluación y sanción del mismo, y en tal sentido, no vemos en él contradicción alguna con la Carta Sustantiva, en este aspecto (sic).

5.4. La Cámara de Diputados depositó su escrito de opinión respecto de la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., el tres (3) de abril de dos mil diecisiete (2017). Por medio de dicho documento, expone lo siguiente:

Haciendo una evaluación a los planteamientos hechos por la accionante para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, se puede comprobar, con meridiana claridad, que los mismos son carentes de fundamentos constitucionales. Desde nuestra óptica, los artículos 17, 23, 31, 42, 112 y 117 de la Ley No. 358-05, no son contrarios a los artículos 40.17, 110 y 138 de la Constitución, como erróneamente alega la accionante (sic).

Como se puede observar, contrario a lo que afirma la impugnante, los artículos atacados, combinados con el artículo 42, y los artículos que van desde el 104 hasta el 133 de la norma de referencia, les otorgan atribuciones sancionadoras a Pro Consumidor dentro del ámbito de su competencia, para constreñir a los proveedores de bienes y servicios que infrinjan la ley, a los fines de proteger la salud y los intereses de los consumidores (sic).

Así las cosas, a raíz de la base legal planteada, y el criterio fijado por la Suprema Corte de Justicia, no hay lugar a dudas, sobre las atribuciones sancionadoras de carácter administrativo que la Ley No. 358-05 le otorga

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a Pro Consumidor, dentro del ámbito de su competencia, razón por la cual la presente acción directa en inconstitucionalidad carece de fundamentos constitucionales, y bajo esas atenciones, debe ser rechazada por ese Honorable Tribunal (sic).

C. Procuraduría General de la República

5.5. La Procuraduría General de la República depositó su opinión en relación con la acción directa de inconstitucionalidad promovida por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) el veintiuno (21) de octubre de dos mil catorce (2014). En su dictamen, solicita el rechazo de la acción de que se trata, argumentando lo siguiente:

En relación a los argumentos con que la entidad accionante sustenta su acción directa de inconstitucionalidad objeto de la presente opinión, reseñamos en apretadísima síntesis que antecede, es apropiado recurrir a las consideraciones consignadas por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la sentencia No. 184 dictada en fecha 26 de marzo de 2014, en la cual casó sin envío la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo en fecha 19 de mayo de 2013; (...) que el Ministerio Público comparte en toda su extensión y contenido (sic).

Las consideraciones precedentes [refiriéndose a la decisión de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia], fruto de un ejercicio hermenéutico que comparte el Ministerio Público, tal y como fuera advertido previamente, responden válidamente los argumentos en que se sustenta la acción directa de inconstitucionalidad analizada y ponen de manifiesto que la misma debe ser rechazada (sic).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.6. La Procuraduría General de la República depositó su opinión en relación con la acción directa de inconstitucionalidad promovida por la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., el diecisiete (17) de junio de dos mil dieciséis (2016). Por medio de este dictamen, solicita que este colegiado emita una sentencia interpretativa precisando la lectura conforme a la Constitución de los textos legales impugnados. Sus argumentos, en síntesis, son los siguientes:

Se ha discutido bastante sobre si Pro Consumidor tiene o no potestad sancionadora. Aunque existen decisiones de la Suprema Corte de Justicia en un sentido positivo a dicha potestad el debate no ha desaparecido del escenario jurídico (sic).

En realidad, ninguna de las disposiciones accionadas es en sí mismas inconstitucionales. Lo que trae contradicciones es la interpretación que las lleva a considerar como habilitación de una potestad sancionadora o no. Por ende, entendemos pertinente que sea el Tribunal Constitucional que defina esta discusión mediante una sentencia interpretativa que determine la interpretación conforme a la Constitución de dichos artículos (sic).

Por estas razones consideramos que la acción debe ser rechazada también respecto de este medio (sic).

D. Intervención voluntaria del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.7. El Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) depositó su intervención voluntaria respecto de la acción sometida por ASONADIGAS, que posteriormente fue remitida mediante el Oficio núm. 3798, emitido por la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia, recibido por este tribunal constitucional el treinta y uno (31) de marzo de dos mil quince (2015). Dicho interviniente solicita el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata. A tales fines, argumenta, en síntesis, lo siguiente:

El recurso de inconstitucionalidad de Asonadigas no cumple con ninguno de los presupuestos que la jurisprudencia constitucional ha establecido, tampoco cumple con los requerimientos del orden constitucional dominicano, ni con los precedentes de nuestro tribunal de defensa de la Constitución. Es un recurso que parte de una racionalidad ya derogada, pretende volver el constitucionalismo nacional a los días previos a la puesta en vigencia de la Constitución de 2010, pues busca desconocer los objetivos programáticos que la Constitución de 2010 se ha trazado en materia de derecho de consumo, objetivos que son de cumplimiento gradual pero efectivos y concretos, efectivos porque están constitucionalmente previstos (art. 53) y concretos porque el Pro Consumidor es el órgano que la ley ha creado para ponerlos en práctica y eso viene haciendo: cumpliendo con el objeto para el cual ha sido creado. En cambio, Asonadigas pretende —con su petitorio de inconstitucionalidad—, que los objetivos programáticos de la Constitución de 2010 sean letra muerta, lo cual es a todas luces inconstitucional e inadmisibles por contradecir mandatos constitucionales expresos de órganos habilitados por la ley para cumplir con su objeto, como bien lo ha expresado la SCJ en su laudatoria sentencia No. 184-14. Por tanto, dicho recurso ni es claro,

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ni certero, ni específico, ni pertinente. Pero si violatorio del derecho a la información y con pretensión de violación a la Constitución pues se busca con el mismo cercenar un mandato expreso de la Constitución, pues dejar a Pro Consumidor sin la posibilidad de actuar, de estatuir sobre la materia para la cual está habilitado, es violar la Constitución e incumplir el objeto de dicho órgano (art. 40.15 de la Constitución) que no es otro más que el de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley que le dio nacimiento (sic).

Asonadigas estructura incorrectamente su ataque a la Ley No. 358-05, pues, en primer lugar, se centra en el artículo 17, el cual simplemente detalla taxativamente, las funciones del órgano colegiado Pro Consumidor, es decir del Consejo de este, este artículo es pródigo en detalles sobre la habilitación legal de que está investido dicho organismo de defensa a los consumidores. Asonadigas no indica donde ni cuando colide dicho articulado con la Constitución, pero se podría suponer que arremete contra la letra j del mismo, pues es ahí donde concretamente se define el Consejo de Pro Consumidor, como una Corte de Apelación de lo no contencioso administrativo, quizás sea esto lo que a juicio de Asonadigas es pecaminoso, pero no establece por que ha de ser tachado como inconstitucional. Por tanto, no existen los argumentos necesarios ni suficientes para tal pedido. El texto de la letra j del artículo 17, dice: j) Conocer los casos que le sean sometidos mediante recursos jerárquicos y dictar las resoluciones de lugar, De donde se infiere que su órgano ejecutivo tiene carácter del tribunal de primera instancia de lo no contencioso administrativo. Esta conclusión no es antojadiza, sino que resulta de su lectura formal y de fondo (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para quien tenga dudas sobre la comprensión de dicho artículo basta citar un artículo de la propia Ley No. 358-05 que despeja toda duda razonable al respecto, nos referimos al artículo 7 de dicha ley (...). Como podrá observarse, este artículo define expresamente el carácter jurisdiccional en sede administrativa de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor y de su Consejo, es decir enmarca dentro de la constitucionalidad al artículo 17 de la Ley No. 358-05. ¿Por qué?, porque vemos que dicho artículo expresamente dice que su contenido está orientado: en el sentido de las disposiciones contenidas en el artículo 1, numeral 3ro., de la Ley No. 1494, del 2 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esto es: se está refiriendo al carácter jurisdiccional de la Ley No. 1494-47, mejor conocida como Código Procesal Administrativo Dominicano. Es ahí donde cobra vida la figura del ministro juez. A la vez, es donde nace el carácter constitucional de la Ley No. 358-05, pues resulta, que el contenido del artículo primero de la Ley 1494-47 a que hace alusión el artículo 7 de la Ley 358-05, es idéntico al artículo 165.1 de la Constitución (sic).

El segundo artículo cuya inconstitucionalidad pretende Asonadigas es también infundada pues lo dicho sobre el artículo 17 aplica para el 23 de la Ley 358-05. Esto así porque el mismo limita su contenido al expresar el carácter de tribunal administrativo de primer grado de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, lo cual es cónsono con lo dicho sobre el artículo 17, letra j, sobre el carácter del órgano de apelación del Consejo, y su implicación conforme al contenido del artículo 165 de la Constitución (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sobre el artículo 31 de la Ley No. 358-05 tampoco ha lugar a la inconstitucionalidad solicitada pues el mismo no hace sino describir las funciones administrativas como las jurisdiccionales en la fase de lo no contencioso administrativo. Pero ya quedó dicho, no ha lugar a la inconstitucionalidad invocada por Asonadigas en razón de que la ley es clara, precisa, pertinente y eficaz al indicar las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, por tanto, dicha solicitud es infundada. Se repite aquí el mismo error de interpretación que comete Asonadigas al referirse al artículo 17, es decir vuelve aquí a pretender ignorar la letra j del artículo 31, tal y como hizo respecto a la misma letra del artículo 17, pues, resulta que dicha letra j reitera la condición legal que habilita a la Dirección Ejecutiva como órgano jurisdiccional de primer grado de lo no contencioso administrativo (sic).

El cuarto artículo de la Ley No. 358-05 en ser tachado de inconstitucional por Asonadigas es el 42, hasta ahora hemos visto que los ataques están motivados en el hecho constitucional de que conforme al artículo 165 de la Constitución, Pro Consumidor es un órgano legamente habilitado para actuar como jurisdicción de lo no contencioso administrativo en materia de consumo. Sin embargo, no es eso lo que provoca la ira de Asonadigas con relación al artículo 42, sino el hecho de que este artículo, de manera precisa y concisa inviste a Pro Consumidor como órgano sancionador, conforme a los postulados más actuales del Derecho Administrativo Sancionador. Pero lo que más le duele a Asonadigas es que este artículo tampoco puede ser calificado como inconstitucional porque como bien ha dicho la SCJ en su sentencia 184-14, dicha facultad tiene origen en el artículo 40.17 de la Constitución (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En cuanto al artículo 117 de la Ley No. 358-05, este es atacado por Asonadigas porque concentra en su contenido y sistematiza lo que dicen en conjunto el 17, 23, 31 y el 42. Esto es: se refiere al carácter jurisdiccional no contencioso como la capacidad sancionadora de Pro Consumidor. Obviamente, una entidad que busca seguir bajo los postulados del formalismo que hacía inoperante el derecho constitucional anterior a 2010, no puede ver con buenos ojos un artículo tan preciso y de contenido tan rico. En resumen, el artículo 117 concentra asimismo todo el trayecto de las funciones jurisdiccionales y sancionadoras con que la Ley No. 358-05 habilita a Pro Consumidor bajo los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho (sic).

El dolor de Asonadigas es aún mayor cuando observa que no solo una ley preconstitucional como la Ley 358-05 es concordante con el Estado Social y Democrático de Derecho que proclama el artículo siete de la misma, sino que también lo es una ley posterior, esto es la ley 166-12. Por eso ahora descarga su supuesta argumentación sobre inconstitucionalidad, sobre el artículo 112 de la indicada ley 166-12. Pero cabe la pregunta ¿Existen motivos reales para ello?, en buena técnica constitucional, en lo absoluto, porque resulta que la ley 166-12 es una ley hija del DR-CAFTA, es decir del Tratado de Libre Comercio entre Centro América, República Dominicana y los Estados Unidos de América, con lo cual, dicha ley entra bajo los principios de Convencionalidad, no bajo la sombra de la inconstitucionalidad como erradamente piensa Asonadigas. El principio de convencionalidad de los tratados es doblemente constitucional porque resulta del contenido de dos artículos de la Constitución: el 26 y el 74, por tanto, carece de pertinencia, claridad, objetividad, certeza y especificidad, una solicitud tal, pues la misma, vendría a obstruir el orden constitucional imperante.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En pocas palabras, el artículo 112 de la ley 166-12, ha venido a expandir la capacidad sancionadora de Pro Consumidor conforme a los postulados del artículo 53 de la Constitución de la República (sic).

Es en el artículo 53 que se afianzó el legislador de 2012 para votar la ley 166-12, pues se busca que la generalidad de los consumidores de los países que forman parte del Tratado de Libre Comercio denominado DR-CAFTA, disfruten de la misma seguridad jurídica. Por lo que dicha ley persigue unificar las legislaciones de los países firmantes y que el peso y las medidas de dichos productos sean exactas y estén estandarizadas. Para lo cual se ha creado el Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL). A lo que obviamente se opone Asonadigas faltan así a la responsabilidad social que debe adornar a toda empresa o grupo empresarial bajo el Estado Social (sic).

(...) Asonadigas incurre en imprecisiones risibles al invocar supuesta violación al artículo 40.15 de la Constitución, pero sin argumentar nada real pues pretende decir que tiene derecho a vender gas licuado de petróleo sin precisión de medidas porque supuestamente ninguna norma legal prohíbe robar al momento de medir o pesar el GLP que venden sus asociados a los consumidores. En pocas palabras actúan como realmente se siente, como sector privilegiado al que le está permitido transgredir la Constitución y las leyes sin consecuencias, pues estas existen para los demás mortales, nunca para serles aplicadas a ellos. Así se delatan en toda su inconstitucionalidad y vuelven a mostrar que no han asimilado el cambio constitucional operado en 2010, ni los alcances de las leyes 358-05 y la ley 166-12. Por tanto, su recurso es inadmisibile por ser contrario a la Constitución (sic).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Para justificar su pretensión cometen la osadía de plantear que el acatamiento de los artículos 40.15 y 53 de la Constitución implican violación del artículo 138, cuando es al revés: el acatamiento de estos implica la sujeción al otro. En caso contrario se estaría ante un conflicto de principios constitucionales, pero Asonadigas se refiere a un conflicto entre principios y reglas pues funda su planteamiento en los principios de legalidad y reserva de ley, incurriendo así en contradicciones propias de leguleyos en materia de principios y relaciones de estos con las reglas o normas infra constitucionales. Sobre todo cuando afirma, en su nota 72, página 28, que el principio de legalidad es un principio estructural del Derecho Administrativo, olvidando que la pertinencia, certeza, la especificidad y la claridad de su argumentación —para tener validez—, le impiden referirse a normas infra constitucionales cuando están atacando la supuesta inconstitucionalidad, es decir han debido centrar su ataque al artículo 7 y 53 de la Constitución, al no hacerlo han desconocido las características del recurso de inconstitucionalidad por lo que el mismo es inválido (sic).

En lo referente al ius puniendi del Estado, nos adherimos a lo externado al respecto por la SCJ en su célebre sentencia 184-14, el cual está fundado en el contenido del artículo 40.17, el cual dice a Asonadigas, que en la especie planteada, no aplica la jurisdicción represiva sino la no contenciosa administrativa y, posteriormente, la contenciosa administrativa, procedimientos que están taxativamente definidos en las normas correspondientes a dicha materia con la cual, ha cumplido cabalmente Pro Consumidor. La invocación que hacen del gurú alemán del derecho penal constitucional Claus Roxin, delata su incongruencia argumentativa pues dicho autor es un penalista y lo que ha dicho la SCJ



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la sentencia 184-14 (y corroboramos nosotros), es que en materia de ius puniendi del Estado, de más en más, se está imponiendo la sustitución del derecho penal represivo por normas del Derecho Administrativo Sancionador, lo que por vía de consecuencias implica que el artículo 40.17 junto con el 138 de la Constitución, como bien ha razonado la SCJ, han dejado obsoletos los argumentos de Asonadigas al referirse al subprincipio de taxatividad o tipicidad. Pues como puede observarse, con la invocación que hacen de decisiones peruanas, que no aplican al caso de la especie, no hacen más que enredarse en sus propias redes al no distinguir entre derecho penal y derecho administrativo sancionador que es lo que se trata (...) (sic).

Al parecer, reconociendo indirectamente su derrota argumentativa, Asonadigas, en su nota 87, pretende indicar que bajo la ley 166-12, sus asociados no pueden ser sancionados, pues al momento de la promulgación de dicha ley ya el conflicto por el que fueron juzgados no estaba vigente, lo cual es cierto, pero olvidan que ellos mismos han dicho que las competencias de Pro Consumidor están tipificadas por el legislador pre constitucional en dicha ley y ratificadas por el legislador post constitucional en la ley 166-12. Por tanto, nueva vez sus argumentos además de contradictorios son incapaces de romper la constitucionalidad de dichas normas, pues, en suma, lo que dicen es que luego de la Constitución las atribuciones de Pro Consumidor fueron refrendadas por una ley post constitución. Asonadigas lo sabe por eso en su nota 88, invoca imprecisión en ambas leyes, pero bajo una pobreza argumentativa que raya en lo absurdo. Pues luego, en la nota 89, invocan el artículo 35 de la ley 107-13, después de haber invocado en su nota 87, el artículo 40.13 de la Constitución, lo cual es a todas luces contradictorio pues el referido artículo 35 de la ley 107-13, no hace



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sino confirmar la certeza, claridad, especificidad, y la pertinencia de las sanciones que impone Pro Consumidor (sic).

Luego, en la página 36, notas 93 y siguientes, Asonadigas invoca supuesta violación al principio de seguridad jurídica. En efecto, es cierto, pero a la inversa pues quien está pretendiendo sustituir las normas, principios y valores éticos y morales de la nueva realidad constitucional del país es precisamente Asonadigas, cuando con argumentos decimonónicos pretende invalidar la constitucionalidad del siglo XXI, que el país se ha dado. (...) Como puede entenderse, entraríamos en estos supuestos si se complaciere a Asonadigas, puesto que nos adentraríamos en el campo de leyes antiigualitarias y leyes deficitarias, esto es: leyes que, con la finalidad de concretar algún principio constitucional, terminan concediendo un determinado beneficio, de cuyo disfrute, no obstante, excluyen, injustificadamente, a algunos sujetos, en detrimento de otros, es decir se violaría entonces el artículo 39 de la Constitución. De ahí la inutilidad de la acción en inconstitucionalidad de Asonadigas (sic).

(...) es falso que exista incertidumbre pues allí donde los sectores privilegiados ven incertidumbre, el interés general del Estado Social ve justicia social a favor de sectores antes excluidos. Por tanto, seguridad jurídica ahora significa garantía de materialización del ideal contenido en la Constitución. Ya antes indicamos que nuestros amigos de Asonadigas no distinguen entre procedimiento administrativo no contencioso y procedimiento administrativo contencioso, tampoco saben establecer cuando se pasa desde esta jurisdicción especializada al procedimiento de la jurisdicción judicial (...). Claro, entendemos la nostalgia de Asonadigas, es comprensible que al descubrir que la pava



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no pone donde ponía, añoren tiempos pasados que fueron mejores para ellos, pero nada más. Pues el artículo 40.17, les ha dado el tiro de gracia al poner al Ministro Juez como centro en la fase no contenciosa y al juez como centro en la fase contenciosa, dejando en un segundo plano al juez lento, caro y malo juez de la jurisdicción judicial. El cual haría inoperante a un derecho constitucional de prioridad como es el Derecho de Consumo. Esto es: quedarían afectados el deber de acción estatal y la obligación de actuación del Estado, lo que hace incompatible con la Constitución el petitorio de Asonadigas. El juez de paz tiene un ámbito de competencia en materia de consumo (art. 132 de la ley 358-05) resultante de ciertas infracciones de menor cuantía, pero no de todas, el juez de primer grado tiene competencia en temas referentes a particulares que limitan su acción a la solicitud de reparaciones, la sociedad y el Estado tienen como instrumentos para hacer efectivos los artículos 53 y 138 al Ministro Juez, tal y como se desprende del primer párrafo del artículo 165 de la Constitución. Porque hablar hoy día de juez represivo para asuntos referentes a penas de multas constituye una obsolescencia programa y con tendencia a desaparecer, tal y como lo ha probado Luigi Ferrajoli, entre otros (sic).

Hablar como hace Asonadigas, en su nota 110, página 42 del recurso de marras sobre inconstitucionalidad sobre el que Pro Consumidor interviene con justa causa, de vulneran la seguridad jurídica de los administrado y violación al artículo 138 de la Constitución, constituye como ya hemos dicho, un intento fallido de retrotraer el derecho constitucional dominicano, a la época del Estado legislador decimonónico. Pues el ius puniendi del Estado queda ahora fortalecido y guarecido bajo la Constitución (art. 40.17) en lo referente a derechos sociales de rango constitucional (art. 53), como es el caso del derecho



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de consumo, ver en ello inconstitucionalidad es pretender desconocer la Constitución en vigor (sic).

Ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional. Pero el propio accionante reduce sus argumentos a la posibilidad de una interpretación, es decir se limita, al final, a hacer una consulta al Tribunal Constitucional, en desarrollo de su propia acción en inconstitucionalidad. Lo cual es incompatible con la acción de inconstitucionalidad en los términos de la ley 137-11 (sic).

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, celebró dos (2) audiencias públicas respecto de las acciones directas en inconstitucionalidad que nos ocupan. La primera, con ocasión de la acción promovida por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS), fue celebrada el trece (13) de febrero de dos mil quince (2015). La segunda, respecto de la acción promovida por la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., tuvo lugar el dos (2) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

A ambas audiencias comparecieron las accionantes, respectivamente, la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A.; las

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autoridades de la que emanaron las normas legales atacadas, la Cámara de Diputados y el Senado; por último, la Procuraduría General de la República.

7. Pruebas documentales

En el presente expediente fueron aportados, de interés para la solución del problema jurídico, los siguientes documentos:

1. Copia de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.
2. Copia de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL).
3. Copia del acuerdo de colaboración interinstitucional suscrito entre el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), del dieciséis (16) de junio de dos mil nueve (2009).
4. Copia de la Resolución núm. 82-2009, emitida por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) el veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009).
5. Copia de la Resolución núm. 062-2012, emitida por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) el trece (13) de febrero de dos mil doce (2012).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Copia de la Sentencia núm. 169-2013, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de mayo de dos mil trece (2013).

7. Copia de la Sentencia núm. 184, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

8.1. El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer las acciones directas de inconstitucionalidad que nos ocupan, en virtud de las prescripciones contenidas en los artículos 185.1 constitucional, y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Fusión de expedientes

9.1. Al estudiar los documentos que integran los expedientes de la especie, hemos advertido la existencia de dos (2) acciones directas de inconstitucionalidad que tienen el mismo objeto. En este orden de ideas, conviene señalar la existencia en el derecho común del mecanismo procesal denominado «fusión de expedientes» que, según dictaminó la Sentencia TC/0072/18, si bien no figura previsto expresamente en la legislación procesal dominicana, «constituye una práctica de los tribunales de derecho común ordenarla cuando entre dos demandas o recursos existe un estrecho vínculo de

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conexidad»¹. Dicha práctica persigue esencialmente «evitar una eventual contradicción de sentencias y garantizar el cumplimiento del principio de economía procesal»².

9.2. El Tribunal Constitucional ha admitido la fusión de expedientes en el ámbito constitucional, fundándose en los principios de celeridad y supletoriedad consagrados en el artículo 7 (numerales 2 y 12) de la Ley núm. 137-11. Además, mediante la Sentencia TC/0094/12, este colegiado ordenó la fusión de dos expedientes relativos a acciones de inconstitucionalidad, en el entendido de que se trata de: «[...] una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia»³.

9.3. En virtud de los argumentos más arriba expuestos, esta sede constitucional procede a fusionar los dos (2) expedientes anteriormente enunciados que actualmente nos ocupan, para ser conocidos conjuntamente; a saber: TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023.

10. Legitimación activa o calidad de las accionantes

En cuanto a la legitimación activa o calidad de las accionantes, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

10.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales,

¹ Véase la Sentencia TC/0072/18, del veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018), pág. 7, literal a).

² Ibid., pág. 8 (literal b).

³ Numeral 7.2, pág. 8, in medio.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

10.2. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer ante este tribunal constitucional los mandatos de la Constitución, velar por la vigencia de esta última, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que, por su posición institucional, también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero sin condicionamiento alguno, a fin de que este expurgue del ordenamiento jurídico las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.3. Sobre esta legitimación o calidad, el art. 185 (numeral 1) de la Constitución dispone:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

En igual tenor, el art. 37 de la Ley núm. 137-11 establece: «Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido».

10.4. Tal como se advierte de las disposiciones precedentemente transcritas, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular, existe la posibilidad de que cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Sobre la indicada legitimación procesal activa, el Tribunal Constitucional ha mantenido el criterio de que para determinar la calidad de la persona actuante (sea física o moral) e identificar su interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Esta verificación tiene por objeto permitirle al pueblo soberano tener mayor acceso a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

10.5. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por esta sede constitucional desde la expedición de su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), mediante la cual se dictaminó que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado encontrarse en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y cuestiona la constitucionalidad de una norma que le causa perjuicios⁴. Expresado de otro modo, como fue dictaminado en la Sentencia TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), «[...] una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio»⁵.

⁴ TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), p. 5.

⁵ TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), p. 9.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.6. Han sido varios los matices según los cuales el Tribunal Constitucional ha enfocado hasta la fecha la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de las personas que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, basta recordar que, para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral, este colegiado procedió a morigerar el criterio de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante, considerando el estatus de ciudadanía de parte de este último, así como la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional⁶.

10.7. En este contexto, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto notoriamente atenuada cuando, para acreditar su calidad o legitimación procesal, se dispensa al accionante de probar la afectación directa y personal de un perjuicio en los casos en que el objeto de la norma atacada atañe a intereses difusos o colectivos⁷. También, cuando la norma imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial⁸, o cuando pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le corresponda como votante resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos⁹. Igualmente, cuando la norma concierna la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante¹⁰.

⁶ TC/0031/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

⁷ TC/0048/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), pp. 8-9; TC/0599/15, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 112-113; TC/0713/16, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), pp. 17-18; y TC/0009/17, del once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), pp. 9-10.

⁸ TC/0148/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 8.

⁹ TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

¹⁰ TC/0172/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.8. La misma política de moderación respecto al grado de exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido ha sido adoptada a la fecha en múltiples situaciones; a saber: cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que, en sus actividades cotidianas, podrían resultar afectadas por la norma impugnada¹¹; igualmente, cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos (como el agua), que comportan un interés difuso¹²; cuando la acción regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector¹³, cuyo gremio (a pesar de no ser directamente afectado) se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros¹⁴; cuando la acción concierne a una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano¹⁵ o actúe en representación de la sociedad¹⁶, o cuando el accionante es una organización política, cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que esta se encuentra situada entre el Estado y el ciudadano¹⁷.

10.9. De la misma manera, encontramos una matización adicional introducida por el Tribunal Constitucional a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido (a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado), en los casos en que este colegiado ha reconocido legitimación activa al accionante, cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma

¹¹ TC/0184/14, del quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 16-17.

¹² TC/0234/14, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

¹³ Vg. alguaciles o contadores públicos.

¹⁴ TC/0110/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), pp. 7-8; y TC/0535/15, del uno (1) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 17-18.

¹⁵ TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015), pp. 24-25.

¹⁶ TC/0207/15, del seis (6) de agosto de dos mil quince (2015), pp. 15-16.

¹⁷ TC/0224/17, del dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pp. 49-51.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o en el acto atacado puedan alcanzarle¹⁸; al igual que cuando extendió el reconocimiento de legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido (abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa) al accionante advertir que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la ley o del acto normativo impugnado¹⁹.

10.10. Por tanto, nos encontramos ante diversas variantes y matizaciones adoptadas por el Tribunal Constitucional, atemperando la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interpone una acción directa de inconstitucionalidad. Esta política jurisprudencial evidencia la intención de este colegiado de otorgar al pueblo, encarnado en el ciudadano en plena posesión y goce de sus derechos de ciudadanía, así como a las personas morales constituidas de acuerdo con la ley, la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

10.11. En ese sentido, ante la imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, esta sede constitucional se dispondrá a reorientar aún más sus dictámenes, con el propósito de expandir las posibilidades de la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Todo ello,

¹⁸ TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, del veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, del ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16; y TC/0145/16, del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11.

¹⁹ TC/0195/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 10-11; y TC/0221/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tomando como base la aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el art. 7 (numerales 1, 3, 4 y 9) de la Ley núm. 137-11.

10.12. Resulta, en consecuencia, imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho, a la luz de los artículos 2 y 7 de la Constitución. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra ley fundamental, a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.

10.13. En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía.

10.14. Por otra parte, si se trata de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre que este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, cuando se trate de entidades dotadas de personería jurídica y capacidad procesal²⁰ para actuar en

²⁰ Sentencia TC/0028/15.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justicia. Estos presupuestos, sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justifican los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional²¹ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

10.15. En la especie, tras analizar los escritos que contienen las acciones directas de inconstitucionalidad de la especie, por un lado, la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) es una institución sin fines de lucro con personalidad jurídica que cumple con los estándares de la Ley núm. 122-05, de Regulación y Fomento de las Asociaciones Sin Fines de Lucro; a la cual, además, le fue previamente concedido el beneficio de incorporación mediante el Decreto núm. 346-93, del veinticuatro (24) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993)²². Por otro lado, en lo que respecta a Butano Propano Industrial, S.A., comprobamos que se trata de una sociedad comercial con personalidad jurídica constituida acorde a las leyes societarias vigentes y, al mismo tiempo, es titular del Registro Nacional de Contribuyentes (RNC) núm. 1-01-007891-1.

10.16. En ese sentido, conforme a los términos del precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, las accionantes se encuentran revestidas de la calidad o legitimación procesal activa para presentar las acciones directas de

²¹ Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 (reconoce legitimación activa a una institución gremial [colegio dominicano de contadores públicos] en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros); TC/0489/17 (reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido); y TC/0584/17 (reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción).

²² Dicho Decreto núm. 346-93, en su artículo 1, numeral 85, establece lo siguiente: «Se concede el beneficio de la incorporación a las siguientes asociaciones: (...) 85. Asociación Nacional de Gas Licuado de Petróleo (GLP), que tiene su domicilio en Santo Domingo, Distrito Nacional, y cuyos estatutos fueron aprobados en fecha 5 de mayo del 1993». Gaceta Oficial núm. 9873, del veinticuatro (24) de diciembre de mil novecientos noventa y tres (1993), p. 102.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad que nos ocupan; además, las disposiciones legales impugnadas regulan aspectos que inciden en el escenario donde ambas accionantes desempeñan sus principales actividades: la materia de consumo y la prestación de productos, bienes y servicios a la sociedad.

10.17. Dicho lo anterior, ha lugar a reconocer que tanto la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) como la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., cumplen con los criterios de legitimación previstos en la Constitución y la jurisprudencia de este colegiado; lo anterior sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia.

11. Admisibilidad de la intervención voluntaria formulada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)

11.1. En relación con la intervención voluntaria del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), el Tribunal efectúa las siguientes observaciones:

11.2. El Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) depositó su intervención voluntaria en la acción directa de inconstitucionalidad sometida por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS). Procura el rechazo de las pretensiones de ASONADIGAS y que, en consecuencia, esta corporación constitucional declare conforme con la Constitución la interpretación y aplicación que viene realizando dicho instituto de la potestad sancionadora cuestionada.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.3. En este contexto, la co-accionante, Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS), en argumento contrario, solicitó la exclusión de dicha intervención voluntaria porque se formuló fuera del plazo estipulado para tales fines en la normativa procesal constitucional vigente y por haberse tramitado cuando el expediente se encontraba en estado de recibir fallo, es decir, ya se había instruido.

11.4. En el presente caso, como ya hemos indicado, las acciones directas de inconstitucionalidad tienen como objeto de análisis la conformidad o no con la Constitución tanto del contenido objetivo como de la interpretación y aplicación de los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL).

11.5. En tal sentido, si bien es cierto que el susodicho control de constitucionalidad fue impulsado por el Instituto Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., cualquier persona interesada en participar del susodicho proceso de justicia constitucional para hacer valer sus opiniones y pretensiones, como es el caso del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), debe hacerlo en consonancia a las reglas procesales instituidas a tales fines en la normativa procesal vigente.

11.6. Este tribunal constitucional, mediante la Sentencia TC/0187/13, estableció:

La intervención voluntaria como parte en un proceso se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del mismo; es

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decir, que con el resultado de la decisión sus intereses o derechos se puedan ver afectados de manera positiva o negativa. Cuando las intervenciones voluntarias no se hacen al inicio del proceso litigioso, el derecho común requiere que el interviniente cumpla con requisitos adicionales, no simplemente la existencia de un interés.²³

11.7. Al respecto, el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado el diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014), consagra la posibilidad de que una persona ajena al proceso o procedimiento de justicia constitucional pueda participar mediante la intervención. En detalle, los artículos 19, 20, 21 y 22 del referido reglamento señalan:

Artículo 19. Interviniente: El interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.

*Artículo 20. Requisitos para la intervención voluntaria: La intervención voluntaria se realiza mediante escrito, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. **Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional**²⁴. En los recursos de revisión constitucional de sentencia de amparo, el plazo es de cinco (5)*

²³ Sentencia TC/0187/13, dictada el veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013), §10.2.a) y 10.2.b), p. 10.

²⁴ Las negritas y subrayado son nuestros.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

días calendario. Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.

Artículo 21. Comunicación de la intervención: En la acción directa de inconstitucionalidad, el presidente del Tribunal comunicará el escrito del interviniente al accionante, a la autoridad de la cual emane la norma y al procurador general de la República. El escrito de intervención será comunicado a las partes por el secretario del tribunal en los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, así como en las revisiones constitucionales de sentencias de amparo y, eventualmente, en las demandas de medidas cautelares.

Artículo 22. Escritos de réplica: El escrito de intervención podrá ser objeto de réplica(s), que debe(n) ser depositada(s) en la Secretaría del Tribunal en los siguientes plazos:

En las acciones directas de inconstitucionalidad y los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, dentro de los quince (15) días calendarios contados a partir de la comunicación del escrito de intervención.

En los recursos constitucionales de revisión de sentencias de amparo, dentro de los tres (3) días hábiles contados a partir de la comunicación del escrito de intervención.

Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.8. Verificando la normativa anterior y en aras de analizar la admisibilidad de la intervención voluntaria promovida por Pro Consumidor, constatamos lo siguiente:

1. El Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) es un organismo estatal descentralizado con personalidad jurídica —conforme al artículo 5 de la Ley núm. 358-05—, que ha manifestado a este tribunal su interés —motivado— en participar del presente proceso de control de constitucionalidad, por lo que califica para ser interviniente voluntario conforme a los términos del artículo 19 del referido reglamento jurisdiccional.

2. El escrito de intervención se depositó el diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015), mientras que la referencia del expediente fue publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el veinte (20) de abril de dos mil quince (2015)²⁵. Es decir que la formal presentación de la aludida intervención tuvo lugar antes de que se produjera la actuación —publicación de la referencia del expediente en el portal web institucional— que activa el plazo de caducidad previsto en el artículo 20 del señalado reglamento; por tanto, de un simple cálculo matemático es posible inferir que Pro Consumidor cumplió con el requisito temporal estipulado para intervenir en los casos de acciones directas de inconstitucionalidad.

²⁵ Al respecto, ver el extracto publicado en el enlace web: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/extractos/acciones-directas-de-inconstitucionalidad/tc-01-2014-0043/>

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. La intervención de que se trata fue comunicada a la accionante, Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS), de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del reglamento jurisdiccional²⁶.

4. La Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) depositó oportunamente, el treinta y uno (31) de marzo de dos mil quince (2015), sus réplicas a la intervención voluntaria; lo anterior conforme a lo prescrito en el artículo 22 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

5. Visto lo anterior, entonces, conviene ahora referirnos concretamente a las contestaciones formuladas por la co-accionante, Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS), contra la regularidad formal o admisibilidad de la intervención voluntaria depositada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor).

6. Sobre el alegado incumplimiento a la regla de plazo prevista en el artículo 20 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, hemos precisado que la intervención voluntaria de que se trata fue tramitada antes de que el plazo de caducidad de diez (10) días calendario empezara a computarse, ya que la publicación de la referencia del expediente en cuestión en el portal web de este colegiado constitucional ocurrió el veinte (20) de abril de dos mil quince (2015) —momento a partir del cual se habilitó el plazo de caducidad anterior—, mientras que el depósito del escrito de intervención tuvo lugar antes, el diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015).

²⁶ Al respecto, ver el Acto núm. 309/2015, instrumentado por el ministerial Amaury Aquino Núñez, alguacil ordinario de la Segunda Sala de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional, el veintitrés (23) de marzo de dos mil quince (2015), contentivo de notificación de intervención voluntaria a requerimiento de Pro Consumidor y dirigida a ASONADIGAS.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. En efecto, tras verificar que la intervención voluntaria formulada por Pro Consumidor se depositó previo al inicio del cómputo del plazo de caducidad previsto en el artículo 20 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, ha lugar a rechazar el pedimento de exclusión formulado por la accionante, Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS), basándose en la inobservancia de la aludida regla de plazo prefijado.

8. Por otro lado, la accionante sostiene que Pro Consumidor depositó su intervención voluntaria mientras el expediente núm. TC-01-2014-0043 se encontraba en estado de recibir fallo, cuestión que comporta otro móvil para su exclusión.

9. Es cierto que, al momento en que este tribunal constitucional clausuró la audiencia pública celebrada el trece (13) de febrero de dos mil quince (2015), conforme a los artículos 41 y 43 de la Ley núm. 137-11²⁷, el expediente de referencia quedó en estado de recibir fallo; sin embargo, lo anterior no es óbice para retener que en el proceso de justicia constitucional que nos ocupa la intervención de que se trata deba ser excluida.

10. Lo anterior en virtud de que, por un lado, tal situación —el hecho de que se deposite la intervención mientras el expediente está en espera de fallo— no está contemplada como una causal de exclusión en la normativa procesal constitucional, ni definida como tal por criterio jurisprudencial alguno; máxime

²⁷ Estos rezan: Artículo 41. Audiencia. Una vez vencido el plazo, se convocará a una audiencia oral y pública, a fin de que el accionante, la autoridad de la que emane la norma o el acto cuestionado y el Procurador General de la República, presenten sus conclusiones. Párrafo. La no comparecencia de las partes no impide el fallo de la acción en inconstitucionalidad. (...), Artículo 43. Plazo y Moratoria. El Tribunal Constitucional debe resolver la acción de inconstitucionalidad dentro de un término máximo de cuatro meses, a partir de la fecha en que concluya la vista.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a que, como acotamos en parte anterior, el Tribunal Constitucional publicó la referencia del expediente en el portal web —actuación que hace de conocimiento universal la existencia de la referida acción directa de inconstitucionalidad y habilita a los terceros interesados a intervenir conforme a nuestro reglamento jurisdiccional— luego de celebrada la audiencia del quince (15) de febrero de dos mil quince (2015) y el expediente, en consecuencia, quedar en estado de recibir fallo.

11. Por otro lado, este colegiado constitucional estima también oportuno evaluar —en aras de resolver los problemas jurídicos que forman parte del presente control abstracto de constitucionalidad— la posición de Pro Consumidor frente a las impugnaciones presentadas contra la potestad sancionadora que viene ejerciendo en interpretación y aplicación de la legislación ahora atacada en inconstitucionalidad; razones por las que estimamos de lugar rechazar, por igual, este segundo motivo de exclusión planteado por la accionante, Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS).

12. Atendiendo a que la intervención voluntaria formulada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) cumple con los requisitos de forma contenidos en los artículos 19, 20, 21 y 22 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, ha lugar a declarar su admisibilidad en cuanto a la forma y, en consecuencia, reservar el conocimiento de sus pretensiones en cuanto al fondo para analizarlas conjuntamente con las acciones directas de inconstitucionalidad de que se trata, si hubiere lugar a conocerlo. Todo lo anterior se dispone sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Cuestión previa

12.1. Antes de referirnos al fondo de las acciones de la especie, debemos identificar en cuál o cuáles de los vicios que dan lugar a este tipo de procedimiento constitucional se enmarcan las pretensiones de la especie. Al respecto, conviene destacar que los vicios para sustentar una acción directa de inconstitucionalidad pueden ser:

- a. vicios de forma o procedimiento, se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que la misma no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Constitución, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la norma cuestionada²⁸;
- b. vicios de fondo, los cuales afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Constitución²⁹; y
- c. vicios de competencia, que se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano sin facultad para hacerlo³⁰.

En consecuencia, al analizar las instancias que contienen las acciones directas de inconstitucionalidad que ocupan nuestra atención, se evidencia que se invoca un vicio de fondo, en vista de que se cuestionan que dichas normas son ambiguas y, por tanto, refutan la potestad sancionadora llevada a la práctica por Pro Consumidor.

²⁸ TC/0274/13, TC/0421/19 y TC/0445/19.

²⁹ TC/0421/19 y TC/0445/19.

³⁰ Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera (TC/0418/15, TC/0421/19 y TC/0445/19).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Inadmisibilidad respecto a la interpretación realizada por Pro Consumidor atribuyéndose facultad sancionadora

13.1. La Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., sostienen —en sus respectivos escritos— que los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, así como el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), son inconstitucionales en tanto que la facultad sancionadora inferida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) es ilegítima y, partiendo de esa premisa, sostienen que también la interpretación y aplicación de tales textos legales es también ilegítima, por ser incompatible con los principios constitucionales de legalidad, reserva de ley, taxatividad o tipicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y el derecho fundamental a la buena administración comprendidos en los artículos 40.15, 40.17, 110 y 138 de la Constitución.

13.2. Cabe señalar al respecto que el artículo 185.1 de la Constitución identifica taxativamente los actos susceptibles de control concentrado de constitucionalidad al disponer lo siguiente:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido [...].

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, de acuerdo con esta disposición constitucional, solo las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas se encuentran sujetos a la acción directa de inconstitucionalidad.

13.3. La revisión de las instancias que contienen las acciones directas de inconstitucionalidad de la especie revela que una parte de las pretensiones de las accionantes están encaminadas a que este colegiado se pronuncie respecto a la constitucionalidad de la interpretación que de los textos impugnados ha hecho en su provecho el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor); es decir, en esencia lo que pretenden las accionantes con una parte de sus pretensiones es dejar sin efecto la interpretación de varios textos legales que ha hecho el referido instituto. Con respecto a esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha manifestado que las interpretaciones de normas jurídicas no son susceptibles de ser impugnadas mediante este mecanismo constitucional.

13.4. En efecto, mediante la Sentencia TC/0068/12, esta corporación constitucional dictaminó que

en lo que respecta a la separación entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción constitucional especializada, la primera decide sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, por lo que cabe afirmar que se realiza una aplicación de las disposiciones normativas a la realidad, a los casos concretos.

Esta corporación destacó en el citado fallo que la admisión de una acción directa de inconstitucionalidad contra una sentencia —mediante las cuales se desarrolla

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la interpretación del contenido de la norma— «[...] daría vida a un nuevo tipo de acción de inconstitucionalidad referida a la jurisprudencia de los jueces, lo que contravendría el principio de separación de poderes, el principio de independencia judicial y el principio de cosa juzgada». De igual manera, la Sentencia TC/0068/12 manifestó lo siguiente:

8.4. De la lectura de los artículos 185 de la Constitución y 36 de la referida Ley No. 137-11, se desprende que sólo las disposiciones normativas (ley, decreto, reglamento, ordenanza y resoluciones) son objeto de control de constitucionalidad. Dicho texto no comprende a las decisiones jurisdiccionales a que se contrae el artículo 53 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, las que pueden ser objeto de revisión constitucional por ante este tribunal³¹. [...]

8.6. Relacionado a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad debe indicarse que se trata de un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad. Es decir, un control que se realiza con independencia de la aplicación concreta a la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen. De ahí que tal control recae sobre la ley, decreto, reglamento, ordenanza, debiendo confrontar objetivamente la disposición legal acusada con la Constitución, más no sobre la interpretación que surge de ésta durante la actividad judicial, salvo lo dispuesto para la revisión constitucional de sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada³².

³¹ Página 8 (ab initio).

³² Ibid (in medio).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.5. Esta posición fue reiterada por medio de la Sentencia TC/0044/18, la cual inadmitió una acción directa de inconstitucionalidad considerando que:

[...] los accionantes no pretenden el control abstracto del artículo 819 del Código de Procedimiento Civil dominicano —norma de alcance general que puede ser susceptible de una acción de inconstitucionalidad—, sino que procuran que el Tribunal Constitucional pronuncie la nulidad de la interpretación que sobre ella dan algunos operadores de justicia a través de una sentencia interpretativa que fije el criterio de aplicación restrictivo de dicho artículo.

13.6. No obstante, como hemos demostrado más arriba, el criterio sostenido invariablemente por el Tribunal Constitucional desde el año dos mil doce (2012) ha sido que las actuaciones, aplicaciones o interpretaciones efectuadas mediante sentencias por los operadores judiciales respecto a una disposición legal no se encuentran sujetas a la acción directa de inconstitucionalidad, pues este mecanismo solo ha sido previsto para cuestionar las disposiciones normativas. En el presente caso no se trata específicamente de la interpretación dada por un tribunal, sino por un órgano de la Administración pública; es decir, por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) atribuyéndose facultad sancionadora. En este sentido, procede reiterar el criterio sostenido en las Sentencias TC/0068/12 y TC/0044/18, porque en la especie lo cuestionado en esencia es la interpretación dada a disposiciones normativas.

13.7. Admitir que el Tribunal Constitucional puede conocer acciones directas de inconstitucionalidad contra interpretaciones de textos normativos pone en riesgo la competencia que tienen los órganos encargados para conocer de la

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legalidad de esas interpretaciones. Obsérvese que así como los tribunales del Poder Judicial tienen competencia, según su jerarquía, para conocer recursos contra las decisiones que interpretan y aplican normas, lo mismo ocurre con las disposiciones de la Administración pública, respecto de las cuales existen mecanismos específicos para ser atacadas; además, la tesis de que la especie se refiere a una interpretación, también encuentra respaldo en que una parte de los argumentos de la Procuraduría General de la República y de Pro Consumidor están justificadas en lo que respecta a la facultad sancionadora de este último como sostuvo la Sentencia núm. 184-14, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014); es decir, en la interpretación de los textos legales cuestionados hechos por la máxima autoridad del Poder Judicial.

13.8. Con base en la argumentación anterior, procede inadmitir las acciones directas de inconstitucionalidad de la especie exclusivamente en lo concerniente a la invocación contra la interpretación, ya que esta no es susceptible de cuestionamientos mediante el control concentrado de constitucionalidad; decisión que se adopta sin necesidad de hacerla constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

13.9. Sin embargo, es evidente que las accionantes también han cuestionado la constitucionalidad del contenido de los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, así como el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, por lo que respecto de estas disposiciones normativas el Tribunal Constitucional se referirá en cuanto al fondo.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. El fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

14.1. La Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., sostienen que los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, así como el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, son inconstitucionales en tanto que la potestad sancionadora inferida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), porque son incompatibles con los principios de legalidad, reserva de ley, taxatividad o tipicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y el derecho fundamental a la buena administración comprendidos en los artículos 40.15, 40.17, 110 y 138 de la Constitución.

14.2. A su vez, el interviniente voluntario, Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), solicitó el rechazo del planteamiento de inconstitucionalidad esbozado por las accionantes, basándose en que si está habilitado como una jurisdicción de lo no contencioso administrativo y órgano sancionador en materia de consumo. A su entender, considera que su postura reviste mayor relevancia porque dicha facultad fue refrendada mediante la Sentencia núm. 184-14, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014).

14.3. El Senado de la República, en sus conclusiones, dejó la solución del presente control de constitucionalidad a la soberana apreciación de este colegiado constitucional. En cambio, la Cámara de Diputados manifestó, en una opinión primigenia³³, dejar la cuestión a la soberana apreciación del Tribunal;

³³ Correspondiente al expediente núm. TC-01-2014-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad promovida por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin embargo, expresó, en una opinión ulterior³⁴, su rechazo a las pretensiones de las accionantes, toda vez que la norma impugnada le otorga atribuciones sancionadoras de carácter administrativo a Pro Consumidor dentro del ámbito de su competencia.

14.4. Por último, la Procuraduría General de la República manifestó, en un primer dictamen³⁵, su conformidad con los términos de la mencionada decisión de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y, por ende, con el rechazo de las pretensiones de inconstitucionalidad expuestas; luego, en opinión más reciente³⁶, ratifica su posición, pero considerando que el Tribunal Constitucional debe dictar una sentencia determinando la interpretación conforme a la Constitución de los textos legales atacados.

14.5. En la especie, este tribunal constitucional verifica que no es controversial el hecho de que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), a través de su dirección ejecutiva, amparándose —entre otros— en los textos legales cuestionados mediante estas acciones directas de inconstitucionalidad, ha sancionado —y aún sanciona— a proveedores de productos, bienes y servicios cuando estima que son violentadas las disposiciones de la Ley núm. 358-05 y, en consecuencia, se ve lacerada colateralmente alguna dimensión del derecho fundamental que refuerza la protección de los consumidores establecido en el artículo 53 de la Constitución como sigue:

³⁴ Correspondiente al expediente núm. TC-01-2016-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad promovida por la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A.

³⁵ Correspondiente al expediente núm. TC-01-2014-0043, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad promovida por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS).

³⁶ Correspondiente al expediente núm. TC-01-2016-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad promovida por la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Derechos del consumidor. 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.

14.6. Tras examinar los argumentos presentados por las accionantes, este colegiado constitucional advierte como problemas jurídicos a resolver los siguientes: ¿es contrario a los artículos 40, numerales 15) y 17), 110 y 138 de la Constitución que Pro Consumidor imponga sanciones a los proveedores de bienes, productos y servicios que infrinjan la Ley núm. 358-05? O de manera más puntual, ¿tiene Pro Consumidor, acorde a dicha ley, facultad sancionadora conforme a los términos de la Constitución para el ejercicio del *ius puniendi*? Y, asimismo, una vez respondido lo anterior, conviene por igual contestar: ¿es necesario que Pro Consumidor ostente facultad sancionadora en su ámbito competencial?

14.7. Para abordar los referidos cuestionamientos y, en consecuencia, ofrecer una respuesta tangible a los problemas jurídicos de las presentes acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal constitucional procederá de la siguiente manera: recogeremos brevemente el *ius puniendi* o potestad sancionadora del Estado dominicano y los elementos constitucionales que la integran. Luego, concretamente analizaremos el caso de Pro Consumidor y sus facultades según la Ley núm. 358-05 y las infracciones constitucionales denunciadas por las accionantes respecto de los principios de legalidad, reserva de ley, tipicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y el derecho a la buena administración; luego decidir sobre los problemas jurídicos propuestos y, por

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

último, dimensionaremos la pertinencia de que dicho órgano estatal sea dotado legalmente con potestad sancionadora conforme a la Constitución, siempre respetando la decisión del legislador, pues sobre él recae la disposición configuración.

A. Apuntes sobre el *ius puniendi* o potestad sancionadora del Estado dominicano y los elementos constitucionales que la integran

14.8. Un Estado social y democrático de derecho como la República Dominicana, para alcanzar los fines que persigue en su rol atendiendo a los artículos 7 y 8 de la ley fundamental³⁷, necesita delegar ciertas potestades en sus órganos de gerencia. Una de estas es la facultad sancionadora del Estado, la cual conlleva un deber de regulación y sanción de aquellas conductas antijurídicas en que puedan incurrir las personas —físicas y jurídicas— en su relación con la Administración o con otros individuos, para así tutelar determinados bienes jurídicos.

14.9. El poder sancionador nace del denominado *ius puniendi*, que conforme al Diccionario Panhispánico del Español Jurídico supone: «la potestad del Estado para castigar mediante los dos sistemas represivos existentes en nuestro derecho: el derecho penal, que es aplicado por los jueces y tribunales, y el derecho administrativo, que es aplicado por la Administración»³⁸. Este es, en efecto, el poder ostentado por las autoridades —tanto penales como

³⁷ Estos rezan: Artículo 7. Estado social y democrático de derecho. La República Dominicana es un Estado social y democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 8. Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

³⁸ Cfr. Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, Real Academia Española (RAE), 2020, disponible en línea: <https://dpej.rae.es/lema/ius-puniendi>.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativas— con la intención de potenciar, sin socavar la entereza del principio de separación del poder, el adecuado funcionamiento del aparato estatal, a través de un régimen de consecuencias que permita adoptar las medidas pertinentes para afrontar toda conducta previamente calificada como incompatible con el ordenamiento jurídico. Esta facultad sancionadora del Estado es un género poseedor de dos especies: la penal y la administrativa; especies estas que, aun con sus sustanciales diferencias, comparten rasgos en su marcada vinculación con el principio de legalidad y la indispensable prestación de un catálogo de derechos o garantías mínimas a los sujetos procesales, una vez es puesto en marcha el correspondiente proceso o procedimiento con vocación sancionadora.

14.10. Por un lado, dentro de tales especies está el derecho penal como el auténtico sendero para la implementación de sanciones, cuyo dominio detentan los jueces y tribunales del Poder Judicial con tales atribuciones; y, por otro, el derecho administrativo sancionador llevado a cabo por estamentos de la Administración pública y los órganos constitucionales legalmente habilitados para establecer sanciones administrativas, a través de regímenes contravencionales, disciplinarios o correctivos, en consonancia a sus específicas competencias, siempre apegados a los principios que a tales fines delimitan la Constitución y la ley. Sobre el particular, la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia núm. C-762/09, estableció que:

El derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o ius puniendi, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias al Derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo, que por lo mismo que está encaminado

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*a proteger bienes jurídicos más preciados para el ordenamiento admite la punición más severa, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional (...). Entre los diversos tipos de derecho sancionador existen diferencias: es así como en el derecho penal no sólo se afecta un derecho tan fundamental como la libertad, sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso y admite una punición más severa. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial, por lo que las sanciones aplicables son de diferente entidad*³⁹.

14.11. Al respecto, debemos dejar clara constancia de que la vigencia paralela de un régimen sancionador confiado a los tribunales penales y a la Administración, por un tema de compatibilidad, no afecta el principio *non bis in idem* o la imposibilidad de doble persecución por el mismo motivo, toda vez que ambos regímenes son independientes entre sí y las eventuales sanciones responden a distintos órdenes, por lo que se considera constitucionalmente admisible que determinada situación generadora de infracciones, sea susceptible tanto de sanciones administrativas como penales, sin violentar la referida prerrogativa constitucional.

14.12. Nuestro análisis se centra, en esta ocasión, en el derecho administrativo sancionador, haciendo hincapié en el régimen del tipo correccional, el cual se

³⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia núm. C-762/09, dictada el veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009), §18 y 23.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presenta en el escenario general de las relaciones entre la Administración pública y los administrados, dando lugar a la aplicación de sanciones a estos últimos cuando infrinjan reglas jurídicas predeterminadas o incumplan con los deberes que la norma legal les asigna como obligación. Lo anterior con el propósito de garantizar el buen funcionamiento de la Administración y asegurar el cumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen ante el Estado, producto de su compleja relación jurídica de sumisión. La fuente normativa de esta facultad se encuentra en el artículo 40, numerales 13), 15) y 17), de la Constitución, al establecer lo siguiente:

Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:

13) Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa.

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;

17) En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad.

14.13. En concordancia con lo anterior, la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 35 y 36 establece:

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 35. Reserva de ley. 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.

Artículo 36. Tipicidad. Son infracciones administrativas los hechos o conductas así tipificados en la ley, que establecerá las sanciones administrativas correspondientes.

Párrafo I. Los reglamentos sólo podrán especificar o graduar las infracciones o sanciones legalmente establecidas con la finalidad de una más correcta y adecuada identificación de las conductas objeto de las infracciones o de una más precisa determinación de las sanciones a que haya lugar.

Párrafo II. Las disposiciones legales sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor. Serán de aplicación a los hechos que constituyan infracción administrativa en el momento de su vigencia.

14.14. Los preceptos constitucionales y legales anteriores contemplan los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley para el ejercicio de la potestad sancionadora, mostrando que en el contexto del derecho administrativo no solo la facultad sancionadora debe quedar expresamente consagrada en la ley, sino que las conductas, actuaciones u omisiones que comporten infracciones o faltas, así como las eventuales sanciones, deben estar previstas en la norma legal, en aras de blindar su implementación objetiva y garantizar el derecho conforme postula el principio de seguridad jurídica. Esto deja claro que la competencia

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional para fijar tales presupuestos corresponde única y exclusivamente al legislador, en relación con lo cual —vale aclarar— goza de plena autonomía.

14.15. El ejercicio de esta facultad implica la existencia anticipada de un debido procedimiento administrativo que, luego de realizado en observancia de las garantías procesales mínimas inherentes a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso⁴⁰, podría culminar con una sanción administrativa como mecanismo de corrección de la conducta, actuación u omisión antijurídica a fin de educar al administrado infractor y garantizar el adecuado funcionamiento de la Administración; medida que comporta un tipo de acto administrativo sujeto a su ulterior control ante los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en atribuciones ordinarias.

14.16. Este debido proceso administrativo sancionatorio, conforme al artículo 41 de la Ley núm. 107-13: «...se realizará siempre en el marco del procedimiento que reglamentariamente se determine, que será común tanto para la Administración nacional como para la Administración local»; es decir, que si

⁴⁰ Estas garantías se encuentran recogidas en el artículo 69 de la Constitución dominicana, que reza: «Tutela judicial efectiva y debido proceso. 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; 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.» El subrayado es nuestro.

En igual sentido conviene dejar constancia de que conforme al artículo 3.22 de la Ley núm. 107-13, uno de los principios de la actuación administrativa es la garantía del debido proceso, descrita a tales fines en los términos siguientes: «Artículo 3. Principios de la actuación administrativa. En el marco del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración Pública sirve y garantiza con objetividad el interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con las personas, de acuerdo con los siguientes principios: (...), 22. Principio de debido proceso: Las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción».

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

bien la potestad sancionadora, la tipificación de las faltas y el establecimiento de las sanciones corresponden al legislador, existe una reserva para que el desarrollo del procedimiento a seguir en cada sector o materia sea a través de la vía reglamentaria, pero sin dejar de lado las garantías procesales mínimas inherentes a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso, traspasables a los procesos en sede administrativa, conforme al artículo 69.10 de la Constitución.

14.17. Aunado a lo anterior, el artículo 42 de la Ley núm. 107-13 fija como criterios y principios para el procedimiento administrativo sancionador los siguientes:

- 1. Separación entre la función instructora y la sancionadora, que se encomendará a funcionarios distintos y, si es posible, de otros entes públicos.*
- 2. Garantía del derecho del presunto responsable a ser notificado de los hechos imputados, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le puedan imponer, así como de la identidad de los instructores, de la autoridad competente para sancionar y de la norma jurídica que atribuya tales competencias.*
- 3. Garantía del derecho del presunto responsable a formular las alegaciones y uso de los medios de defensa procedentes, los cuales deberán ser considerados en la decisión del procedimiento.*
- 4. Garantía de los derechos de las personas, en la medida en que el presunto responsable es parte interesada en el procedimiento administrativo sancionador.*

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Adopción, cuando proceda, y en virtud de acuerdo motivado, de las medidas provisionales que sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera dictarse.

6. Garantía de la presunción de inocencia del presunto responsable mientras no se demuestre lo contrario.

14.18. Estos presupuestos son la clara manifestación de que el ejercicio de la facultad sancionadora en materia administrativa será cónsono a las disposiciones de la Constitución, siempre que se preserven la tutela judicial efectiva y el debido proceso, previo a la producción del acto administrativo conclusivo, lo mismo cuando contenga sanciones y también cuando sea a descargo o desprovisto de responsabilidad respecto del administrado. Lo anterior ya que la implementación del *ius puniendi* del Estado no se debe exclusivamente a la expresa autorización de determinado ente, órgano u organismo del Estado para ejercer un poder sancionador, sino que su puesta en práctica alcanza su esplendor y simetría constitucional cuando la norma legal que lo comprende delinea los derechos y garantías que detenta todo administrado respecto del proceso administrativo sancionador.

14.19. Las sanciones a imponer con ocasión de un proceso administrativo sancionador constituyen: «la respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración», de ahí que su ejercicio tenga lugar «a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva»⁴¹.

⁴¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia núm. C-595/10, dictada el veintisiete (27) de julio de dos mil diez (2010), §5.3.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.20. En el régimen correccional o correctivo del derecho administrativo sancionador, la sanción puede oscilar entre el apercibimiento o advertencias dirigidas al infractor para corregir su conducta, la fijación de multas, el decomiso de bienes, la interdicción de derechos, destrucción de las cosas, demoliciones, suspensiones de obras, cierre de establecimientos, suspensión de licencias, pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios especiales a favor del administrado, entre otras medidas razonables acorde a las especificidades del sector de que se trate y la dimensión de la infracción. Contrario a lo que ocurre, por ejemplo, en el derecho administrativo sancionador del tipo disciplinario —que se aplica a los funcionarios y servidores públicos—, donde contra el servidor público pueden adoptarse sanciones como la amonestación, la suspensión, la destitución o separación, la inhabilitación para el ejercicio del cargo público o, incluso, la multa.

14.21. Formuladas las precisiones anteriores, es propicio recuperar algunos de los límites que por vía jurisprudencial hemos reconocido y reforzado respecto de la puesta en marcha de la facultad sancionadora del Estado o *ius puniendi*; criterios aplicables tanto para el escenario de regulación de esta facultad como para su implementación, pues es necesario tener en cuenta que su alcance no es absoluto. En efecto, más allá del núcleo de las prerrogativas constitucionales mencionadas, tal facultad, conforme a nuestra jurisprudencia, también encuentra límites en:

- El principio de razonabilidad

a partir del cual las normas jurídicas que limitan ámbitos de libertad de los ciudadanos en un Estado Democrático de Derecho quedan sometidas a un orden racional como fundamento axiológico de su

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

validez. Este principio opera como limitación de la facultad del poder punitivo del Estado al momento de establecer prohibiciones de determinadas conductas contrarias al orden de valores y principios constitucionales.

Estos límites parten de la premisa que sustenta la legitimación del sistema punitivo emanado del poder público al que corresponde, según el mandato constitucional, la producción de las normas prohibitivas de conductas cuya realización es considerada lesiva a bienes jurídicamente protegidos. De ahí que cuando la Constitución expresa que sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica, apela al grado de utilidad y racionalidad que debe caracterizar a las normas que imponen determinado comportamiento a los ciudadanos» (Sentencia TC/0099/12)⁴².

- El principio de legalidad «es uno de los pilares de un Estado Social y Constitucional de Derecho, y ejerce una importantísima función en favor de las personas justiciables, en la medida que impone límites a la potestad punitiva —ius puniendi— del Estado» (Sentencia TC/0920/18)⁴³.

Este mismo principio, en materia probatoria:

constituye una barrera contra aquellas desviaciones del ius puniendi del Estado en cualquiera de sus manifestaciones. Se regula constitucionalmente en el art. 69.8 en términos de que es nula toda prueba obtenida en violación de la ley y, para el ámbito del derecho

⁴² Sentencia TC/0099/12, dictada el veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), §7.5 y 7.6, p. 21.

⁴³ Sentencia TC/0920/18, dictada el diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), §11. fff), p. 38.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

civil, se desarrolla en los artículos 1315 y siguientes del Código Civil dominicano, así como en el Código de Procedimiento Civil, modificado por la Ley núm. 834, del 15 de julio de 1978, donde en su artículo 50 y siguientes se establecen reglas que permiten aportar y contradecir las pruebas presentadas por las partes garantizando el derecho al debido proceso que la Constitución protege y que será observado en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (Sentencia TC/0135/14)⁴⁴.

- El derecho y garantía fundamental a un debido proceso

[...] se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-980 de 2010).

El debido procedimiento administrativo supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de la Administración. Implica por ello el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden comportar restricciones o arbitrariedades contra el administrado, y menos aún condicionamientos para que tales

⁴⁴ Sentencia TC/0135/14, dictada el ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014), §10.3, p. 13.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica (Sentencia TC/0304/15)⁴⁵.

- El derecho y garantía fundamental a la tutela judicial efectiva, de donde «[...] se extraen los principios rectores del ius puniendi del Estado dominicano, esto es, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho de defensa y los principios de legalidad, non bis in ídem, culpabilidad y de irretroactividad de las leyes» (Sentencia TC/0422/19)⁴⁶.
- El principio de reserva de ley

[...] —como sistema de fuente del ordenamiento jurídico— se extiende no solo a las intervenciones en el ámbito administrativo o en ejercicio del ius puniendi estatal, sino a toda actuación que tienda a limitar o reducir derechos de los ciudadanos, pues en dicha materia siempre será requerido el dictado de leyes generales del parlamento aprobadas mediante el procedimiento establecido por la Constitución, lo que ha de llevarse a cabo conforme al principio democrático que exige la producción y validez del derecho.

En fin, el principio de reserva de ley parte de una expresa atribución constitucional para que determinadas materias básicas del ordenamiento jurídico —como el reparto de competencias entre los órganos públicos— sean desarrolladas por el legislador en el ejercicio de sus facultades constitucionales, moldeando aquellos límites

⁴⁵ Sentencia TC/0304/15, dictada el ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014), §10. C. a) y §10. C. b), p. 24.

⁴⁶ Sentencia TC/0422/19, dictada el nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019), §6.13, p. 49.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

imprescindibles para que éstos puedan cumplir su función institucional apegados al mandato de la Constitución (Sentencia TC/0508/21)⁴⁷.

- El principio del *non bis in ídem*:

la aplicación de este principio supone la prohibición de la aplicación de un doble castigo o la existencia de duplicidad de sanciones en los casos en que pueda existir la identidad de sujeto, hecho y fundamento.

En nuestro ordenamiento constitucional este principio tiene una configuración de derecho fundamental por estar contenido en el artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 69.5 de la Constitución [...], de lo cual se puede inferir que el mismo opera como un límite al ejercicio del ius puniendi del Estado facultando al ciudadano a tener la capacidad de exigir no ser castigado por hechos por los que ya fue sancionado previamente (Sentencia TC/0027/14)⁴⁸.

14.22. En virtud de lo anterior vemos que, actualmente, la jurisprudencia de esta sede constitucional se ha decantado por consolidar ciertos parámetros para limitar tanto la regulación como la puesta en marcha de la potestad sancionadora o *ius puniendi* del Estado dominicano, con la marcada intención de mantener su ejecución lo más apegada posible al contenido de la Constitución.

⁴⁷ Sentencia TC/0508/21, dictada el veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), §12.1.20 y §12.1.22, p. 161.

⁴⁸ Sentencia TC/0027/14, dictada el cinco (5) de febrero de dos mil catorce (2014), §2.2.3 y §2.2.4, p. 18.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. El Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) y sus facultades conforme a la Ley núm. 358-05

14.23. Para comenzar, el artículo 1 de la Ley núm. 358-05 establece que:

Las disposiciones de la presente ley tienen por objeto establecer un régimen de defensa de los derechos del consumidor y usuario que garantice la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores, consumidores de bienes y usuarios de servicios, sean de derecho público o privado, nacionales o extranjeros, en armonía con las disposiciones al efecto contenidas en las leyes sectoriales. En caso de duda, las disposiciones de la presente ley serán siempre interpretadas de la forma más favorable para el consumidor.

14.24. Por su parte, el artículo 2 resalta lo siguiente: «Las disposiciones referentes al derecho del consumidor y usuario son de orden público, imperativas y de interés social, y tendrán un carácter supletorio frente a las disposiciones contempladas en las leyes sectoriales».

14.25. Precisamos que los preceptos esbozados en la Ley núm. 358-05 comportan un régimen de protección general para los consumidores o usuarios, aplicable al universo de escenarios que implique algún aspecto del derecho de consumo. Ahora bien, el alcance de tales disposiciones tiene por excepción las leyes sectoriales o regulatorias de ramos específicos de tal ámbito del derecho, tales como: las telecomunicaciones (Ley núm. 153-98), el sector de la energía eléctrica (Ley núm. 125-01), la competencia empresarial (Ley núm. 42-08), el sistema financiero (Ley núm. 183-02), el mercado bursátil (Ley núm. 249-17), la materia de seguros (Ley núm. 146-02), entre otros contextos donde, vale

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aclarar, su aplicación —la de la Ley núm. 358-05— es supletoria conforme al citado artículo 2.

14.26. En lo referente al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) fue creado mediante el artículo 5 de la Ley núm. 358-05, cuyos términos precisan:

Se crea el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, Pro Consumidor, como entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica con la responsabilidad de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la aplicación adecuada de esta ley, su reglamento y las normas que se dicten para la obtención de los objetivos y metas perseguidos a favor de consumidores y usuarios de bienes y servicios en la República Dominicana.

14.27. En efecto, dicha entidad estatal está diseñada para velar por la efectiva e inmediata protección de los derechos de los consumidores o usuarios frente a todo perjuicio atribuible a los productores, importadores, vendedores, proveedores o facilitadores de bienes, productos o servicios no sectorizados, así como a cualquier otro actor partícipe de la cadena de distribución, que se presente previo a que el producto, bien o servicio cumpla su cometido o arribe a su destinatario final para su consumo. Como se expuso anteriormente, el artículo 53 de la Constitución garantiza un mayor estándar de calidad para que los consumidores o usuarios adquieran mejores productos, bienes y servicios gracias al reconocimiento de un grupo de prerrogativas a su favor.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.28. Pro Consumidor está integrado por un consejo directivo y una dirección ejecutiva⁴⁹; de estos, el consejo es su órgano máximo y jerárquicamente superior a la dirección ejecutiva⁵⁰, cada una de estas dependencias tiene sus funciones particulares, las cuales demarcan el fuero que el legislador delegó sobre el ente protector de los derechos de los consumidores o usuarios. En este orden, las funciones generales del Consejo Directivo de Pro Consumidor, conforme al artículo 17 de la Ley núm. 358-05, son las siguientes:

- a) Establecer políticas generales para la protección de los derechos del consumidor;*
- b) Dictar las resoluciones pertinentes a las funciones y responsabilidades que le acredita esta ley;*
- c) Conocer y aprobar los reglamentos de Pro Consumidor;*
- d) Conocer y aprobar las solicitudes de asistencia técnica y financiera negociadas por la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor;*
- e) Desarrollar comunicación y coordinación adecuadas con las demás organizaciones y entidades públicas y privadas que tienen incidencia o relación, por su operatividad y por disposiciones legales, con la protección de los derechos del consumidor; en cuanto a salud, seguridad social, medio ambiente, educación, seguridad jurídica, alimentación, telecomunicaciones, energía, servicios financieros, entre otros, remitiendo a las mismas los asuntos que fueren de su competencia;*

⁴⁹ Cfr. Artículo 6 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

⁵⁰ Cfr. Artículo 7 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) Conocer y aprobar los informes que le son presentados por el Director Ejecutivo, sobre el funcionamiento de Pro Consumidor, incluyendo memoria anual y presupuesto de gastos e ingresos anuales;

g) Aprobar o rechazar los contratos que de acuerdo a resolución emitida por el Consejo Directivo necesiten de su aprobación;

h) Conocer y decidir sobre la estructura de organización interna de la Dirección Ejecutiva, incluyendo los movimientos de los recursos humanos y asignación de sueldos y otras compensaciones;

i) Nombrar el personal para el cumplimiento de las funciones estipuladas en la presente ley. Dicho personal deberá serle recomendado por la Dirección Ejecutiva en base a los concursos de selección celebrados al efecto. Una vez nombrado dicho personal, recibirá una remuneración competitiva con la prevaleciente en los mismos niveles gerenciales en los organismos reguladores sectoriales de los principales servicios públicos y será inamovible, con las excepciones contempladas en la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa;

j) Conocer los casos que le sean sometidos mediante recursos jerárquicos y dictar las resoluciones de lugar;⁵¹

k) Emitir consultas, dentro de los treinta (30) días de serle requeridas sobre todas aquellas reglamentaciones o medidas adoptadas por

⁵¹ El subrayado es nuestro. Texto legal impugnado en inconstitucionalidad en la especie.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

órganos reguladores sectoriales y susceptibles de afectar los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. El trámite de solicitar consulta previa será necesario para la validez de dichas reglamentaciones o medidas. Transcurrido el plazo arriba indicado sin que se haya respondido a la solicitud de consulta, se interpretará el silencio como no objeción a la reglamentación o medida adoptada. Las recomendaciones u objeciones formuladas por Pro Consumidor no obligan a los órganos reguladores sectoriales en sus decisiones, las cuales podrán ser impugnadas por Pro Consumidor mediante los recursos administrativos correspondientes;

l) Reglamentar las operaciones, la financiación y los requisitos de operación de las asociaciones de consumidores;

m) Conocer de cualquier otro asunto no contemplado y que no sea de la responsabilidad específica del Director Ejecutivo;

n) Proponer a los órganos reguladores sectoriales de servicios regidos por leyes especiales, acciones, normativas o programas que favorezcan los derechos e intereses de sus consumidores y usuarios;

o) Solicitar, previa realización de estudios e investigaciones de los órganos reguladores de servicios, la adopción que mejoren las condiciones generales de su prestación;

p) Solicitar al Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE), al Programa de Medicamentos Esenciales (PROMESE) y a otras instituciones públicas afines, la ejecución de acciones y programas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dirigidos a garantizar, cuando sea necesario el abastecimiento a precios accesibles de alimentos esenciales y medicamentos prioritarios;

q) Proponer al Poder Ejecutivo, ante la ocurrencia de desastres naturales la adopción de medidas provisionales de emergencia para la protección del consumidor o usuario, mientras dure la causa de la emergencia;

r) Solicitar al órgano de promoción de competencia, cuando éste fuere creado, realizar estudios sobre el funcionamiento de los mercados, así como la adopción de medidas que estimulen la competencia.

14.29. Asimismo, de acuerdo con el artículo 19 de dicho cuerpo normativo, son funciones de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor:

a) Organizar, dirigir, coordinar, vigilar y ejecutar las medidas, planes y programas que se adopten en la República Dominicana, tendentes a la defensa de los derechos del consumidor y usuario de bienes y servicios;

b) Realizar las investigaciones que sean requeridas sobre pesos, calidad y medida de los bienes y servicios, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR);

c) Educar, promover e informar sobre las necesidades, intereses y problemas de consumidores y usuarios;

d) Promover la organización de la población consumidora o usuaria de bienes y servicios, en grupos comunitarios para la defensa de sus intereses;

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) Ejercer la representación legal de Pro Consumidor;

f) Ejercer la administración interna del Instituto, en cumplimiento de los mandatos del Consejo Directivo;

g) Someter a los infractores ante las instancias judiciales competentes, así como asistir y asesorar al ministerio público de las mismas cuando este lo requiera⁵².

h) Negociar convenios de colaboración con entidades homólogas de otros países, mediante los cuales asegurar, entre otros objetivos posibles, la defensa de los derechos del consumidor en sus respectivos territorios;

i) Representar el país en las reuniones y negociaciones internacionales sobre protección del consumidor;

j) Organizar y dirigir el trámite de conciliación previa por ante Pro Consumidor, entre proveedores y consumidores de bienes y servicios;

k) Organizar y fiscalizar el adecuado funcionamiento de las instancias de arbitraje de consumo por ante Pro Consumidor;

l) Procurar asistencia o representación legal a aquellos consumidores y usuarios que la requieran en sus reclamaciones ante los órganos reguladores sectoriales;

⁵² El subrayado y las negritas son nuestros.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m) Elaborar el plan general de inspecciones;

n) Organizar un sistema de información y orientación de los consumidores y usuarios relativos al comportamiento de los precios de los productos prioritarios en los mercados, alternativas de consumo de bienes y servicios, responsabilidad en el consumo, así como sobre los beneficios o riesgos de los bienes y servicios ofertados en el mercado;

o) Las demás funciones que le encomiende el Consejo Directivo.

14.30. Conforme a las disposiciones anteriores, constatamos que ni el Consejo Directivo ni la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor cuentan con una clara facultad para sancionar a los productores, importadores, vendedores, facilitadores, expendedores o proveedores de bienes, productos y servicios cuando infrinjan o violen los términos de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos de los Consumidores o Usuarios, sino que la Dirección Ejecutiva tiene competencia para someter ante los tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley y, al mismo tiempo, apoyar al Ministerio Público en la investigación correspondiente sobre las infracciones denunciadas o detectadas.

14.31. Pues, de acuerdo con el artículo 23 de la referida ley —atacado en inconstitucionalidad—: «La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor es el organismo competente para conocer, por la vía administrativa, los casos de conflictos relativos a esta ley»; en este orden, el artículo 24 del mismo texto de ley prevé que:

La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor desarrollará los servicios de inspección y vigilancia de las entidades públicas y privadas para la

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicación y cumplimiento de esta ley. Para ello podrá: a) Requerir informaciones y datos relevantes para los casos de conflictos relativos a esta ley. b) Hacer visitas de inspecciones y supervisión.

Al respecto el artículo 27 del mismo cuerpo normativo establece que: «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».

14.32. Partiendo de lo anterior, se deduce que la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor goza de una facultad fiscalizadora que le permite inspeccionar y vigilar a los productores, importadores, vendedores, facilitadores, expendedores o proveedores de bienes, productos y servicios, pudiendo adoptar diversas medidas en aras de preservar la equidad, seguridad jurídica y defensa de los derechos de los usuarios de servicios y consumidores de productos o bienes. Del mismo modo, ostenta la facultad de ejecutar —más no infligir— las acciones correctivas y penalizaciones previstas en la ley e impuestas por la autoridad competente a tales fines.

14.33. En relación con el director ejecutivo de Pro Consumidor, el artículo 31 de la Ley núm. 358-05 prescribe las funciones siguientes:

a) Administrar y dirigir la Dirección y recomendar al Consejo Directivo de Pro Consumidor, los nombramientos y remociones del personal a su cargo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) Someter al Consejo Directivo las creaciones de unidades técnicas y administrativas que se requieran para el buen funcionamiento de la Dirección.

c) Cumplir con las funciones y disposiciones que le establece la presente ley, así como las que se puedan establecer en el futuro en el reglamento de aplicación de la presente ley y en las resoluciones del Consejo Directivo.

d) Establecer y desarrollar actividades, proyectos y programas dirigidos a la educación y orientación de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, realizados por la misma Dirección Ejecutiva y/o por otros organismos y entidades públicas y privadas, entre los cuales: [...].

e) Realizar estudios de mercado, mediante: [...].

f) Desarrollar servicios de inspección y supervisión: [...].

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 competentes el cumplimiento de sus obligaciones legales en la materia correspondiente.

h) Fomentar, realizar, coordinar y participar en actividades, proyectos y programas de educación y asesoramiento a consumidores y usuarios



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i) Regular el adecuado funcionamiento de organizaciones de consumidores y usuarios de bienes y servicios en base al reglamento de esta ley, estableciendo requisitos apropiados y registros para las que sean autorizadas, sea a nivel nacional, regional o municipales, conforme a lo dispuesto en el capítulo VIII de la presente ley.

j) Dictar resoluciones relativas a la aplicación de esta ley en caso de infracciones y violaciones que deban ser conocidas y resueltas, en primera instancia, a su nivel de competencia⁵³.

k) Atender consultas que el público efectúe personalmente, por escrito o por teléfono o cualquier otro medio, referente a la aplicación de las normas legales y reglamentarias.

l) Proporcionar asesoría y orientación legal a consumidores y usuarios en relación a las situaciones que puedan constituir incumplimiento o violación a las disposiciones de esta ley a través del Departamento de Educación y Orientación.

m) Establecer los procedimientos administrativos, financieros y de contraloría que le permitan gestionar sus actividades de acuerdo al manual de funciones generales que se apruebe en coordinación con la Oficina Nacional de Planificación (ONAP), Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y la Contraloría General de la República.

n) Comunicar al público y promover las labores que realiza: [...].

⁵³ El subrayado es nuestro. Texto legal impugnado en inconstitucionalidad en la especie.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.34. Del texto legal anterior, conviene resaltar que tampoco el director ejecutivo de Pro Consumidor, en su catálogo de funciones, tiene aptitud clara y palmaria para sancionar a los infractores de la Ley núm. 358-05. Ahora bien, en materia de protección de la salud y la seguridad de los consumidores, es preciso destacar que la Ley núm. 358-05, en su artículo 42 —también impugnado en inconstitucionalidad—, preceptúa que «la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor tendrá dentro de sus funciones velar por el cumplimiento de estas disposiciones y tomará las medidas de lugar para sancionar las violaciones». Sin embargo, el artículo 43 comporta una excepción en materia de adulteración de fechas de expiración, al consignar que:

*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 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**⁵⁴.*

14.35. Si bien de lo anterior es posible inferir que la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor está, en principio, legalmente habilitada para sancionar a los administrados o proveedores en el específico contexto de protección de la salud y seguridad de los consumidores por adulteración en la expiración de los alimentos, medicamentos o productos precederos, esto no implica que tal facultad sea extensiva, en modo alguno, a todos los entornos donde se presenten violaciones o infracciones a la ley del consumidor ni tampoco que esta residual

⁵⁴ El subrayado y las negritas son nuestros.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e imprecisa materialización del *ius puniendi* responde en todos los sentidos a los presupuestos constitucionales y garantías procesales aludidas en la parte anterior, para ser conforme con la Constitución.

14.36. La argumentación que antecede significa, más bien, que el legislador quizás tuvo la intención de dotar a este órgano estatal con facultad sancionadora para corregir a los administrados frente a las infracciones de la ley. Sin embargo, como se advierte hasta este punto, no le confirió una expresa facultad para sancionar, a pesar de que por su naturaleza pareciera lo más apropiado.

14.37. Por otra parte, en cuanto a las responsabilidades en materia de consumo, el artículo 104 de la referida ley dispone que:

Las infracciones en materia de consumo serán objeto de las sanciones correspondientes, previa instrucción del expediente sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.

Párrafo I. En caso de instrucción de causa penal ante los tribunales de justicia, se mantendrán las medidas administrativas que hubieran sido adoptadas para salvaguardar la salud y seguridad de las personas en tanto la autoridad judicial se pronuncie sobre las mismas.

Párrafo II. En ningún caso se producirá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes.

14.38. Siguiendo la misma línea argumentativa sobre el marco regulatorio observamos que: 1) el artículo 105 delimita un catálogo de escenarios o

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situaciones que comportan infracciones en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios⁵⁵; 2) el artículo 106 establece los sujetos pasibles de responsabilidad frente a las infracciones en materia de consumo⁵⁶; 3) el artículo 107 contempla tanto los niveles en que se categorizan dichas infracciones —leves, graves y muy graves— como los criterios para medirlos⁵⁷; y 4) los artículos 108, 109 y 110 puntualizan algunas condiciones que dan lugar a que una infracción en materia de consumo pueda considerarse leve, grave o muy grave⁵⁸. Todas estas disposiciones recogen el denominado régimen de responsabilidad frente a las infracciones en materia de consumo cuya verificación y sanción se canaliza ante los tribunales del orden judicial.

14.39. La competencia para imponer sanciones corresponde a los tribunales del Poder Judicial, conforme a los artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05, los cuales disponen que:

⁵⁵ Dicho texto reza: «Se considerarán infracciones en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de lo que se haya establecido como tal en otras disposiciones legales o en cualquier otro artículo de esta ley: a) Administrativas: Las acciones u omisiones tipificadas en la presente ley o sus reglamentos; b) De salud y seguridad: [...]; c) Por alteración, adulteración, falsificación o fraude: [...]; d) De transacciones comerciales, condiciones técnicas de venta y precios: [...]; e) De normalización, documentación y condiciones de venta o suministro: [...]; f) De otro tipo: [...]».

⁵⁶ Dicho texto reza: De las infracciones cometidas en materia de consumo serán responsables las personas físicas o jurídicas que, por acción u omisión, hubiesen participado en aquéllas, mediando dolo, culpa o mera inobservancia.

Párrafo I. Cuando se trate de productos envasados será responsable la firma o razón social que figure en la etiqueta, salvo que se demuestre la falsificación o la mala conservación del producto por el tenedor y siempre que se especifiquen en el envase original las condiciones de conservación.

Párrafo II. También será responsable el envasador cuando se pruebe su connivencia con el marquista.

Párrafo III. De las infracciones cometidas en productos a granel será responsable el tenedor de los mismos, salvo que pueda demostrar la responsabilidad de un tenedor anterior.

Párrafo IV. En la prestación de servicios será responsable la empresa o razón social o la entidad pública o privada que los haya prestado o que esté obligada a prestarlos.

⁵⁷ Dicho texto reza: «Las infracciones se calificarán como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y la reincidencia».

⁵⁸ Cfr. Artículos 108, 109 y 110 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 132. Competencias. Los juzgados de paz serán competentes para conocer de las infracciones a la presente ley. Las sentencias que decidan sobre infracciones leves no serán susceptibles de apelación.

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 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.

Art. 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.⁵⁹

14.40. Prosiguiendo con el contenido de interés para este análisis, nos remitimos al artículo 111 de la Ley núm. 358-05, que, sobre las sanciones en la materia, dispone lo siguiente:

De las sanciones. Medidas cautelares y sanciones complementarias. Comprobado un alto riesgos para la salud o seguridad de los consumidores o usuarios, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor

⁵⁹ Las negritas y subrayados son nuestros.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podrá aplicar a los infractores, mediante resolución, entre otras, las siguientes medidas cautelares:

a) Advertencia;

b) Decomiso o confiscación de productos, envolturas, empaques, envases, material impreso, etiquetas, material publicitario y/o promocional previa autorización judicial;

c) Destrucción de productos, envolturas, empaques, envases, material impreso, etiquetas, material publicitario y/o promocional, luego de dictada una sentencia condenatoria definitiva por los tribunales competentes;

d) Prohibición de venta del producto o prestación del servicio, previa autorización judicial;

e) Cierre del establecimiento, previa autorización judicial luego de dictada una sentencia condenatoria definitiva por los tribunales competentes; o

f) Cualquier combinación de las medidas anteriores.

14.41. Estos preceptos están vinculados a los artículos 24 y 42 de la Ley núm. 358-05, pues facultan a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor para que, excepcionalmente, en el marco de su poder de inspección y vigilancia, dicte tales medidas cautelares o precautorias. Lo anterior para conservar, prevenir o asegurar los derechos e intereses de los consumidores y usuarios cuando se trate de situaciones que representen un alto riesgo para su salud o seguridad; esto,

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

además, para garantizar la efectiva sustanciación del proceso judicial donde se conocerá sobre la responsabilidad de los presuntos infractores en materia de consumo. Por otro lado, en cuanto a la aplicación de sanciones por la comprobación de infracciones o violaciones en materia de consumo, el artículo 112 de la referida ley —impugnado en inconstitucionalidad— expresa:

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 quintuplo 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 hasta alcanzar el quintuplo del valor de los productos o servicios objeto de infracción.

14.42. A su vez, el artículo 117 de la Ley núm. 358-05 instituye un procedimiento administrativo consignando lo siguiente:

La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor 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.

Párrafo I. En caso de denuncia, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para pronunciarse sobre la procedencia o no de la acción administrativa. Si no procede, rechazará el caso por improcedencia, insuficiencia o

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inexistencia de pruebas. Si procede llamará a conciliación, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 124 al 130 de la presente ley. Si no hay acuerdo entre las partes tendrá cinco (5) días hábiles adicionales para pronunciarse sobre el caso, mediante resolución motivada, en la cual impondrá la sanción administrativa que correspondan a la decisión. La decisión de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor será notificada a las partes en un plazo no mayor de quince (15) días contados desde la fecha de su emisión.

Párrafo II. Si la denuncia fuera declarada improcedente o si las partes o una de ellas no está conforme con la decisión resultante del proceso administrativo, la o las parte(s) en desacuerdo podrá(n) solicitar su reconsideración al Director Ejecutivo.

14.43. La configuración de esta última disposición advierte el establecimiento de un procedimiento administrativo de investigación a cargo de la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor que si bien, por su naturaleza, es parte de un proceso con vocación sancionatoria, no implica que la autoridad sobre la cual recae la facultad de investigar una situación determinada, goce de una irrefutable facultad para sancionar a los responsables de infringir las normas reguladoras del consumo no sectorizado. Esto obedece a que el procedimiento administrativo de investigación es, pura y simplemente, una etapa instructiva del proceso sancionatorio que, recalcamos, la ley manda su conocimiento ante los tribunales del Poder Judicial.

14.44. Muestra de lo anterior es que los artículos 121, 122 y 123 de la Ley núm. 358-05 se refieren, en sus respectivos campos de regulación, al indicado



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimiento administrativo como el «procedimiento de investigación»⁶⁰. Esta configuración legislativa ratifica que dicho procedimiento administrativo tiene una naturaleza netamente escudriñadora que empalma con la facultad de inspección y vigilancia reconocida a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, pero no le atribuye el carácter de procedimiento administrativo a cargo de dicho órgano ejecutivo acorde a los postulados que desde la Constitución exige la implementación del *ius puniendi*.

14.45. De la interpretación sistemática de las disposiciones preceptivas analizadas, que instituyen el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) y sus facultades, este tribunal constitucional no ha podido constatar que la Ley núm. 358-05 contenga una disposición clara, expresa e irrefutable, a partir de la cual se desprenda que dicho órgano estatal ostenta facultad para sancionar a los proveedores de bienes, productos o servicios cuando sean responsables de infringir la norma legal antedicha, salvo el excepcional, residual y truncado artículo 43 antes referido, con ocasión del cual ni siquiera se contempla un mínimo margen de protección a los derechos procesales de los administrados.

⁶⁰ Estos rezan: Art. 121. Confidencialidad. La información que haya sido proporcionada a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, durante el procedimiento de investigación, se considerará de carácter confidencial con respecto a terceros. [...].

Art. 122. De las medidas precautorias. En cualquier momento del procedimiento de investigación, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor podrá ordenar las medidas precautorias que tengan por objeto hacer cesar la actuación que se presume ilícita, pudiendo incluso solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Art. 123. Descargo. En cualquier momento del procedimiento de investigación, el o los denunciado(s) podrá(n) aportar las pruebas que estime(n) necesarias para su eventual descargo.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

C. Puntualizaciones en relación con los criterios jurisprudenciales sobre la aludida facultad sancionadora de Pro Consumidor

14.46. Conviene recordar que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, acerca de la facultad sancionadora inferida por Pro Consumidor, en su Sentencia núm. 184/2014, dictada el veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014), afirmó lo siguiente:

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

Considerando, que el tribunal a-quo se confunde en su sentencia cuando señala que en caso de una posible configuración de una infracción cometida la competencia corresponderá al Juez de Paz, toda vez que, el artículo 104 de la ley de la materia establece claramente: Violaciones. Las infracciones en materia de consumo serán objeto de las sanciones correspondientes, previa instrucción del expediente sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan incurrir; que dicho artículo en su párrafo I, logra mayor

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alcance cuando señala que independientemente de la instrucción penal ante los tribunales, serán mantenidas las medidas administrativas adoptadas para salvaguardar la salud y seguridad de las personas.

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

Considerando, que Pro Consumidor, como órgano regulador actuó correctamente aplicando las sanciones tipificadas en los artículos 112 y siguientes de la Ley 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, que la faculta a imponer las multas correspondientes en razón de la gravedad de la falta cometida, lo que fue apreciado por dicha institución; que como institución de la Administración Pública tiene el compromiso de garantizar y proteger de manera efectiva los derechos de las personas, a fin de preservar el estado social y democrático de derecho imperante en la República Dominicana, lo que hizo al dictar su resolución, sin que se haya vulnerado en la misma los principios de eficacia, proporcionalidad, legalidad, tipicidad, motivación, entre otros; [...]⁶¹.

⁶¹ Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala. Sentencia núm. 184, dictada el veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014), pp. 13, 15 y 16. Los subrayados son nuestros.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.47. Como se advierte, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia avaló que Pro Consumidor detenta, acorde con los artículos 105 y 107 de la Ley núm. 358-05, competencia para sancionar a los infractores en materia de consumo. La hermenéutica aplicada por la corte de casación para concluir de este modo se fundamentó en un análisis sistémico del régimen de sanciones contenido en la aludida normativa, pero inobservó que tales preceptos responden a un esquema diseñado por el legislador para ser aplicado por los tribunales de la República, no así por dicho órgano de la Administración pública.

14.48. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, a propósito de un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional resuelto mediante la Sentencia TC/0949/23 anuló la Sentencia núm. 184/2014, bajo la argumentación siguiente:

12.19. Conforme los documentos que reposan en el presente expediente, se puede verificar que Pro Consumidor, conjuntamente con la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), se trasladaron a una de las sucursales de Rojo Gas, S.R.L., a realizar inspecciones sobre el expendio de gas realizado por dicha empresa. En consecuencia, alegadamente se levantaron actas de las referidas inspecciones y posteriormente, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor emitió la Resolución núm. 062-2012, el trece (13) de febrero del dos mil doce (2012), mediante la cual se declara la violación de los artículos 105, literal c), numerales 3 y 4; 109 literal c); y 112 literal b) de la Ley núm. 358-05, por parte de Rojo Gas, S.R.L.; y se le impone el pago de quinientos once mil setecientos cincuenta pesos dominicanos con 00/100 (\$511,750.00), por concepto de multa.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.20. No obstante, lo anterior, de los documentos que conforman el expediente, incluyendo la citada Resolución núm. 062-2012, así como del propio escrito de defensa de Pro Consumidor, no se verifica que Pro Consumidor haya iniciado un procedimiento conciliatorio, antes de dictar el acto administrativo sancionador.

12.21. El artículo 117 de la Ley núm. 358-05, previamente citado, dispone el proceso que debe llevar a cabo la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, al iniciar una investigación por infracciones a la Ley núm. 358-05. Dicho artículo establece que, en caso de procedencia de la acción administrativa, se procederá a llamar a conciliación, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 124 al 130 de la citada ley.

12.23. En la especie, se ha podido comprobar que Pro Consumidor omitió el procedimiento conciliatorio establecido en el citado artículo 117 de la Ley núm. 358-05, configurándose así vulneración del derecho al debido proceso administrativo en perjuicio del recurrente, situación que no fue subsanada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia al conocer del recurso de casación interpuesto por el hoy recurrente, persistiendo la aludida vulneración.

12.24. En conclusión, este Tribunal Constitucional, luego de analizar los argumentos anteriormente expuestos, y tomando en consideración que la Sentencia núm. 184/2014, emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el veintiséis (26) de marzo del dos mil catorce (2014), ha vulnerado el derecho constitucional de la parte recurrente al debido proceso al incumplir el artículo 117 de la Ley núm. 358-05, entiende pertinente acoger el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, sin conocer los demás medios



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentados por las partes recurrente e interviniente y, en consecuencia, anular la sentencia recurrida, y enviarla nuevamente a la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, a los fines de que sea juzgada nuevamente conforme a lo establecido en el artículo 54, numeral 10, de la Ley núm. 137-11: El tribunal de envío conocerá nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado o a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada por la vía difusa.

14.49. Anteriormente, este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0080/19, en el marco de un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, estableció lo siguiente:

***...que el legislador faculta a la Dirección Ejecutiva de PRO CONSUMIDOR a aplicar sanciones de naturaleza pecuniaria, en particular, multas.** De manera que en el presente caso no se advierte, contrario a lo alegado por la recurrente, la comisión de violación a la garantía del juez natural al que tienen derecho todos los procesados.*

Conforme a la garantía del juez natural, prevista en el artículo 69.2 de la Constitución, todo procesado tiene derecho a ser oído, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley. En este sentido, debemos entender que toda autoridad facultada por la ley a aplicar sanciones debe ser considerado como un juez natural, en relación con aquellos casos instruidos y decididos con posterioridad a dicha ley. Requisito que ha quedado satisfecho en la especie, ya que el proceso que nos ocupa se inició con posterioridad a la Ley núm. 358-05, Ley General de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Finalmente, y en lo que respecta a la facultad de aplicar multas atribuidas por el legislador a la Dirección Ejecutiva de PRO CONSUMIDOR, el tribunal destaca 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. En efecto, en el numeral 17, del artículo 40, de la Constitución, se establece lo siguiente: En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad.

Conviene destacar, sin embargo, que, si bien es cierto que el legislador ha facultado, de manera expresa, a la Dirección Ejecutiva de PRO CONSUMIDOR a aplicar sanciones de naturaleza pecuniarias, como la multa, no menos cierto es que, en aplicación de tales sanciones, el señalado órgano de la Administración Pública debe cumplir con el procedimiento previsto en el artículo 117 de la ley anteriormente mencionada.⁶²

14.50. En efecto, dicho precedente constitucional refiere que Pro Consumidor fue dotado por el legislador con la aptitud jurídica para sancionar administrativamente a los infractores de la Ley núm. 358-05 en el específico contexto donde la infracción surja de adulteración o supresiones en las fechas de expiración o uso en materia de alimentos, medicamentos u otros productos

⁶² Sentencia TC/0080/19, dictada el veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019), §10.e), 10.f), 10.i) y 10.j), pp. 22-24. Los subrayados y negritas son nuestros.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perecederos, o sea, este colegiado constitucional ratificó que dicho instituto ostenta potestad sancionadora cuando se trata de situaciones compromisorias de la salud de los consumidores, conforme al artículo 43 de la ley analizada. Además, adujo que dicha potestad es compatible con la Constitución en la medida que la sanción prevista —multa— es netamente pecuniaria, por lo que no implica privación alguna de la libertad del supuesto infractor.

14.51. Ahora bien, antes de continuar, es necesario puntualizar que conforme al artículo 184 de la Constitución, nuestras decisiones «[...] son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado»; de ahí que «la regla es, en principio, que esta corporación constitucional siga y respete sus precedentes».⁶³ Sin embargo, conforme al párrafo I del artículo 31 de la Ley núm. 137-11, que reza: «cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio». De manera que este colegiado goza de aptitud jurídica suficiente para conferir un giro a su jurisprudencia cuando constate razones notables y especiales que promuevan el cambio, abandono o modificación del precedente.

14.52. Agotar esta potestad implica que este máximo intérprete de la Constitución siempre motive, con una carga argumentativa suficiente, las razones que justifican la alteración del precedente en aras de garantizar la seguridad jurídica y el respeto al carácter vinculante del precedente que viene dado desde el principio del *stare decisis*. Este principio conlleva, en resumen, que los criterios adoptados por este colegiado constitucional sean aplicados en los casos presentados en el porvenir con circunstancias análogas.

⁶³ Sentencia TC/0101/22, dictada el siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022), §10.j), p. 22.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.53. La herramienta procesal reconocida por la doctrina, la jurisprudencia y las normas constitucionales con el propósito de variar el precedente es el denominado *overruling*, que se pone de manifiesto cuando «[...] un órgano jurisdiccional con la atribución y facultad de sentar precedentes abandona su antigua interpretación sobre un tema y asume en lo posterior un nuevo criterio jurídico».⁶⁴

14.54. Tomando en consideración la argumentación expuesta sobre las exigencias constitucionales para la puesta en marcha del *ius puniendi* o potestad sancionadora del Estado y las evidentes facultades de comprobación, inspección y vigilancia que el legislador expresamente delegó en Pro Consumidor en la Ley núm. 358-05, así como la ductilidad del derecho y la viabilidad de ciertas mutaciones en nuestra jurisprudencia constitucional, concluimos 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. De ahí que, en consecuencia, estimamos necesario reajustar dichas precisiones acorde a la argumentación y soluciones provistas más adelante respecto de los problemas jurídicos propuestos mediante el presente control concentrado de constitucionalidad, valiendo esta decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta sentencia.

14.55. Retomando el análisis jurisprudencial, constatamos que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia dictó la Sentencia núm. 033-2021-SSEN-

⁶⁴ Sentencia TC/0356/20, dictada el veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), §8.2, p. 20.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

00565, del treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021)⁶⁵, por medio de la cual, volviendo sobre la potestad sancionadora de Pro Consumidor, estableció:

*20. 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.***

*21. 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***

⁶⁵ Nota: Esta sentencia fue rendida con ocasión del envío que realizó este tribunal constitucional mediante la Sentencia TC/0080/19, del veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019), tras anular la Sentencia núm. 692, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintitrés (23) de diciembre de dos mil trece (2013).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

22. *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. *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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normas jurídicas) o por un acto especial de la autoridad administrativa, en el ejercicio de una facultad conferida por la misma ley.⁶⁶

*26. En la especie 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 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 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.*

27. 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 al ordenamiento jurídico vigente,

⁶⁶ Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala. Sentencia núm. 033-2021-SSen-00565, dictada el treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021) pp. 13, 14, 16 y 17. Los subrayados y negritas son nuestros.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ello en modo alguno podrá considerarse asimilado al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa como una actividad inestructiva en un procedimiento sancionador.

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

30. *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*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*súbitamente una conciliación en una sanción unilateral sin instrucción para sancionar.*⁶⁷

14.56. En efecto, el referido criterio jurisprudencial de la corte de casación, con meridiana nitidez, revela que la Ley núm. 358-05 no es lo suficientemente clara y explícita en la habilitación de Pro Consumidor para ejercer facultad sancionadora alguna, lo cual está ligado a la ostensible realidad de que la norma carece de un sistema integral de garantías procesales para llevar a cabo un procedimiento administrativo sancionador del tipo correctivo salvaguardando las prerrogativas inherentes a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso que le conciernen a todo administrado. De lo anterior se infiere, en consecuencia, que mal podría un poder estatal distinto al legislativo o un órgano constitucional autónomo —extra poder— atribuirse a sí mismo u otorgar y reconocer mediante sus decisiones a otro ente, órgano u organismo potestad sancionadora ante dudas en los términos de la ley.

14.57. Culminadas estas sucintas puntualizaciones sobre las facultades que la Ley núm. 358-05 atribuye a Pro Consumidor y el comportamiento jurisprudencial de nuestros más altos tribunales al respecto, se impone analizar las infracciones constitucionales denunciadas por las accionantes, Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A.

⁶⁷ Suprema Corte de Justicia, Tercera Sala. Sentencia núm.033-2021-SSen-00565, dictada el treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021), pp. 17-19. Los subrayados y las negritas son nuestros.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D. Examen de las infracciones constitucionales denunciadas por las accionantes en inconstitucionalidad

14.58. Las accionantes alegan que los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05 y 112 de la Ley núm. 166-12 contravienen los principios de legalidad, reserva de ley, tipicidad, razonabilidad, seguridad jurídica y el derecho fundamental a la buena administración contenidos en los artículos 40.15, 40.17, 110 y 138 de la Constitución. Todo lo anterior, en detrimento de los administrados y proveedores de bienes, productos y servicios en materia de consumo no sectorizado.

a. En relación con los principios de legalidad, reserva de ley y taxatividad para el ejercicio del *ius puniendi* o potestad sancionadora del Estado (artículos 40.15, 40.17 y 138 de la Constitución)

14.59. Los aludidos principios regulan el ejercicio del *ius puniendi* del Estado y constan en los artículos 40.15, 40.17 y 138 de la Constitución con la redacción siguiente:

Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17) En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad.

Artículo 138. Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado [...].

14.60. El principio de legalidad que emana de los preceptos anteriores, en términos generales, es «una condición básica del Estado de Derecho. Es una exigencia de seguridad jurídica, y una garantía individual»⁶⁸. Este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0351/14 señaló que:

El principio de legalidad de la Administración Pública se configura como un mandato dirigido a todos los órganos públicos de someter los actos y resoluciones de la administración que se encuentren bajo su jurisdicción al cumplimiento de las normas que integran el ordenamiento jurídico. De conformidad con este principio, las actuaciones de la Administración [...] quedan subordinadas a los mandatos de la ley»⁶⁹.

⁶⁸ Sentencia TC/0075/16, dictada el cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), §10.4.2, p. 36.

⁶⁹ Sentencia TC/0351/14, dictada el veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014), §17. A. f), p. 52; criterio dilatado posteriormente en la Sentencia TC/0183/14, dictada el catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014), donde precisamos lo siguiente: «[...] el principio de legalidad se configura como un mandato a todos los ciudadanos y a los órganos del Estado que se encuentran bajo su jurisdicción para el cumplimiento de la totalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico dominicano. De conformidad con este principio, las actuaciones de la Administración y las resoluciones judiciales quedan subordinadas a los mandatos de la ley. Este principio se configura en el artículo 40.15 de la Constitución, en términos de que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica y, en concreto, para toda la Administración Pública, el artículo 138 de la Constitución prevé que la misma debe actuar con «sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado», §10.14, pp. 19-20.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.61. De modo idéntico, estudiando el alcance del principio de legalidad en materia penal, por medio de la Sentencia TC/0147/20, fue dictaminado que:

El principio de legalidad o bien de juridicidad debe entenderse como el fundamento jurídico de todas las actuaciones de los poderes públicos, y en tal virtud solo pueden sancionarse aquellas conductas que el legislador haya calificado como punible y, por tanto, amerita de una pena. En ese sentido, la norma penal no solo debe existir previamente, sino que debe ser precisa e inequívoca para ser aplicada objetivamente por los funcionarios encargados de impartir justicia, garantizando de esa manera que sea el legislador y no el juez quien disponga la sanción y los límites en los que debe operar la misma⁷⁰.

Y, en esa misma línea, en la Sentencia TC/0200/13, manifestamos que «[...] el principio de legalidad es el fundamento principal de la garantía política, el cual exige que las leyes que decretan las penas de los delitos solo pueden emanar del legislador, quien funge como el representante de toda la sociedad»⁷¹.

14.62. Las expresiones anteriores son comunes y oponibles al ejercicio del *ius puniendi* en sede administrativa. Para que una norma cumpla con los principios constitucionales de legalidad, reserva de ley y tipicidad amerita de cláusulas que concedan a un ente, órgano u organismo estatal, en forma clara y expresa: 1) facultad para sancionar; 2) una diáfana determinación y clasificación de las infracciones o faltas susceptibles de sanción administrativa; 3) sanciones inteligibles para ser aplicadas por la autoridad administrativa competente acorde a la dimensión de la infracción, y 4) la concreción de los derechos del

⁷⁰ Sentencia TC/0147/20, dictada el trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), §11.6, pp. 26-27.

⁷¹ Sentencia TC/0200/13, dictada el siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), §9.7.3.6, p. 53.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrado dentro del proceso sancionatorio en consonancia con los presupuestos diseñados por la Constitución para la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

14.63. Por consiguiente, cuando afirmamos que la facultad sancionadora de todo ente, órgano u organismo estatal está condicionada al principio de legalidad, es atendiendo a que tal potestad no se presume, ni se infiere de una interpretación sistémica de disposiciones normativas dispersas en norma alguna, sino que ella debe ser atribuida, clara y expresamente, por una ley libre de imprecisiones al respecto. Permitir imprecisiones en asuntos de regulación del procedimiento administrativo sancionador promueve que la Administración pueda imponer sanciones a los administrados de forma arbitraria y discrecional, dando la espalda a la Constitución.

14.64. Cumplir con la prerrogativa del artículo 138 de la Constitución, que ordena someter la actividad administrativa —en su totalidad— al ordenamiento jurídico, implica que esta se ate al principio de juridicidad⁷². Lo anterior como garantía de seguridad a los administrados frente a un eventual uso desmesurado del poder, por esto es en la ley donde deben reposar las conductas, hechos u omisiones que comportan infracciones y las consecuentes sanciones; la legalidad como cimiento medular de la puesta en marcha de la potestad sancionadora del Estado involucra varios subprincipios, a saber: la reserva de ley y la tipificación.

⁷² Dicho principio está concretamente definido por el artículo 12.2 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, en los términos siguientes: «Principios. La Administración Pública actúa sometida al ordenamiento jurídico del Estado y se organiza y desarrolla su actividad de acuerdo con los siguientes principios: [...] Principio de juridicidad. La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de juridicidad, por el cual la asignación, distribución y ejecución de las competencias de los entes y órganos administrativos se sujeta a lo dispuesto por la Constitución, las leyes y los reglamentos dictados formal y previamente conforme al derecho».

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.65. Acerca de la reserva de ley, el Tribunal Constitucional de España enfáticamente precisó que:

Este principio de reserva de Ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador⁷³.

14.66. De ahí que en la Sentencia TC/0508/21, este tribunal constitucional expresó que la reserva legal

[...] parte de una expresa atribución constitucional para que determinadas materias básicas del ordenamiento jurídico —como el reparto de competencias entre los órganos públicos— sean desarrolladas por el legislador en el ejercicio de sus facultades constitucionales, moldeando aquellos límites imprescindibles para que

⁷³ Tribunal Constitucional de España. STC 83/1984, dictada el veinticuatro (24) de julio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984), FJ 4, pp. 14-15. Criterio reiterado, entre otros tantos, en las SSTC 42/1987, del siete (7) de abril de mil novecientos ochenta y siete (1987); 194/1998, del uno (1) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998); 50/2003, del diecisiete (17) de marzo de dos mil tres (2003); 104/2009, del cuatro (4) de mayo de dos mil nueve (2009); y STC 112/2006, del cinco (5) de abril de dos mil seis (2006).

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*éstos puedan cumplir su función institucional apegados al mandato de la Constitución*⁷⁴.

En efecto, el principio de reserva legal en materia del *ius puniendi* o potestad sancionadora en su vertiente administrativa se encuentra presente desde los mencionados artículos 40.15, 40.17 y 138 de la Constitución; esto muestra que el constituyente designó al legislador como encargado de regular estos asuntos, sin probabilidad de que tan específica cuestión sea remitida a otras autoridades, como las administrativas o judiciales, o mediante distintos cuerpos normativos, como el reglamento, ni mucho menos por vía de decisiones judiciales.

14.67. La existencia de la reserva de ley es lo que concede a la Administración, en lo atinente a la realización del *ius puniendi*, la posibilidad de imponer sanciones administrativas siempre que al ente, órgano u organismo estatal se le proporcione la debida aptitud para materializar tal función mediante una norma con rango legal que, en términos concisos, también defina o tipifique los elementos integradores de las distintas infracciones y las posibles sanciones. Algo semejante ocurre con el subprincipio de tipicidad⁷⁵, consistente en la exigencia de que las actuaciones o conductas que comporten infracciones estén previamente delimitadas como tal en la ley; de ahí su estrecha vinculación con el principio de legalidad. Esta exigencia, por igual, implica que tal delimitación se haga con suma nitidez a fin de que el administrado no tenga la menor duda sobre cuáles son las conductas reprochables, sus elementos constitutivos y, al mismo tiempo, pueda conocer ante lo que deba abstenerse o lo que debe realizar para no incurrir en hechos susceptibles de sanción administrativa.

⁷⁴ Sentencia TC/0508/21, dictada el veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), §12.1.22, p. 161.

⁷⁵ Este, como citamos en parte anterior, se encuentra estipulado en el artículo 40.13 constitucional, que reza: «[...] Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa [...]».

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.68. La argumentación hasta aquí expuesta permite constatar que Pro Consumidor, en los términos de la Ley núm. 358-05, no posee facultad clara e inequívoca para sancionar administrativamente a los proveedores de bienes, productos y servicios por cometer infracciones en materia de consumo, pues no cuenta con la habilitación legal correspondiente. Resaltamos que es cierto que la Ley núm. 358-05 identifica un régimen de responsabilidad (artículo 104) donde se delimita un catálogo de hechos y conductas susceptibles de sanción (artículo 105) y un conjunto de sanciones aplicables en la materia (artículos 107, 108, 109 y 110). Sin embargo, según la base jurídica que soporta dicho régimen, es ostensible que se trata de un proceso instituido para ser conocido y juzgado por los tribunales del Poder Judicial en atribuciones ordinarias, no por Pro Consumidor en sede administrativa.

14.69. Por tales motivos, resulta imperativo concluir que los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, no prevén facultad sancionadora ni tipos sancionatorios con sus respectivas sanciones a cargo de Pro Consumidor para sancionar administrativamente a los proveedores de bienes, productos y servicios por cometer infracciones en materia de consumo, pues dicho instituto no cuenta con la habilitación legal correspondiente. En consecuencia, procede rechazar la infracción denunciada.

E. Respecto a la infracción de los principios de razonabilidad y seguridad jurídica (artículos 40.15 y 110 de la Constitución)

14.70. Las accionantes sostienen que los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05 y 112 de la Ley núm. 166-12, impugnados en inconstitucionalidad, generan un ambiente de inseguridad jurídica para los administrados, toda vez que su incerteza permite a Pro Consumidor actuar arbitrariamente atribuyéndose una potestad sancionadora que expresamente no

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posee. Asimismo, denuncian que lo anterior acarrea el desconocimiento colateral de las prerrogativas atinentes a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso de toda persona —física o jurídica— sometida al susodicho régimen sancionador. También, invocan que las normas son irrazonables porque los textos atacados en inconstitucionalidad otorgan a dicho órgano estatal potestades para velar por la protección de los derechos de los consumidores o usuarios mediante la inspección de los supuestos de infracción en materia de consumo y la ejecución de las decisiones definitivas, ya que la competencia de atribución para sancionar las infracciones previstas en la ley corresponde a los tribunales del Poder Judicial.

14.71. De igual forma, añaden que la norma es igualmente irrazonable porque su inconformidad con el principio de legalidad genera un ambiente de inseguridad jurídica para los administrados. Además, sustentan que Pro Consumidor ejerce el rol de juez y parte cuando produce las pruebas de los supuestos de infracción e inmediatamente procede a establecer sanciones contra los administrados, sin concederles la oportunidad de defenderse y debatir la obtención de pruebas. Sin embargo, por las razones que se exponen a continuación, este tribunal rechazará la infracción alegada.

14.72. El principio de seguridad jurídica está previsto en el artículo 110 de la Constitución de la manera que sigue:

Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Al respecto, este tribunal constitucional, mediante la Sentencia TC/0100/13, señaló que:

La seguridad jurídica, es concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios.⁷⁶

14.73. Obsérvese que la lectura conjunta de los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05 no reconocen puntualmente atribución a dicho órgano estatal para sancionar a los administrados. En este sentido, no llevan razón las accionantes dado que dichos textos no aluden a una facultad sancionadora, sino un rol de fiscalización y supervisión, como tampoco del texto se infiere un contenido (significados) que permitan asumir dicha conclusión, por lo que la objeción de las accionantes carece de asidero jurídico.

14.74. En lo concerniente a que los textos legales impugnados infringen el principio de razonabilidad previsto en el artículo 40.15 de la Carta Política, este tribunal constitucional examinará si las normas en su sentido abstracto superan o no el test de la razonabilidad implementado a partir de la Sentencia TC/0044/12, en la cual fue instituido el citado examen bajo las precisiones siguientes:

⁷⁶ Sentencia TC/0100/13, dictada el veinte (20) de junio de dos mil trece (2013), §13.18, pp. 33-34.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. el análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve (...) El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad (...) De ahí que preguntarse qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o arbitraria (Sent. C-673/01 de fecha 28 de junio del 2001; Corte Constitucional de Colombia).⁷⁷

14.75. Este test de la razonabilidad, de acuerdo con la Sentencia TC/0230/14, es considerado como

una herramienta que le imprime mayor objetividad y profesionalidad a las decisiones judiciales, pues no deja al criterio del juez evaluar la razonabilidad de una norma, sino que le permite medir, de manera objetiva, si la regulación de un derecho resulta justificada por un fin constitucionalmente legítimo. Este test comprende tres aspectos a

⁷⁷ Sentencia TC/0044/12, dictada el veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), §9.8, p. 24.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*considerar: primero, el análisis del fin buscado por la medida; segundo, el análisis del medio empleado y tercero, el análisis de la relación entre el medio y el fin buscado*⁷⁸.

De la misma forma, en la Sentencia TC/0260/20, aseveramos que:

Para el constituyente dominicano lo razonable es la calidad de lo que está referido al bien común o colectivo, lo que, por tanto, es conveniente para la comunidad, de conformidad con lo prescrito por la segunda parte del artículo 40.15 de la Constitución, según el cual la ley ...sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Vista así, el carácter razonable de la ley está referido a la triple condición de justa, útil y beneficiosa para la comunidad. Por consiguiente, al momento de establecer la relación entre el medio empleado y el fin buscado por la norma, el criterio de máxima objetividad consistirá en establecer si esta es justa, útil y procura beneficios para la comunidad.

*De ello se concluye, no solo que ningún particular puede pretender que sean antepuestos sus intereses particulares a los de la colectividad, sino que, en todo caso, ha de suponerse que la norma reúne la indicada triple condición o calidad, ha de entenderse que representa los intereses y valores económicos, sociales, políticos y culturales colectivos, los cuales han de primar sobre los particulares.*⁷⁹

⁷⁸ Sentencia TC/0230/14, dictada el veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), §9.2.2, pp. 8-9.

⁷⁹ Sentencia TC/0260/20, dictada el ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020), §11.9 al §11.11, pp. 21-22.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.76. En cuanto al primer elemento del aludido test —análisis del fin buscado—, constatamos que los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05 procuran establecer un régimen de responsabilidad y sanciones en materia de consumo salvaguardando las garantías fundamentales inherentes a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso de los justiciables. De acuerdo con el diseño de la ley, el estatuto anterior se rige por dos etapas: la primera, a cargo de Pro Consumidor, que ostenta un poder de fiscalización para vigilar e inspeccionar a los presuntos infractores, a fin de someterlos a la justicia con el apoyo del Ministerio Público; y la segunda, a cargo de los tribunales del Poder Judicial, que, conforme a los artículos 132 y 133 antes citados, ostentan la competencia para conocer sobre las infracciones a dicha ley y establecer, una vez agotado el correspondiente debido proceso, las sanciones pertinentes. Debido a esto, es posible concluir que los artículos bajo estudio en su abstracción o contenido objetivo ostentan un fin legítimo y, por tanto, satisfactorio del primer requisito del indicado test de la razonabilidad.

14.77. Luego de analizar tales disposiciones, verificamos que en ellas no se concibe facultad sancionadora alguna a su favor de manera clara, expresa y categórica. Todo lo contrario, se pone a cargo de Pro Consumidor un preciso poder de fiscalización y supervisión para vigilar e inspeccionar a los presuntos infractores, a fin de someterlos a la justicia con el apoyo del Ministerio Público, así como el sometimiento ante los tribunales del Poder Judicial que, conforme a los artículos 132 y 133 antes citados, son los que ostentan la competencia para conocer sobre las infracciones a dicha ley y establecer sanciones —una vez agotado el correspondiente debido proceso—, lo cual es distinto a la posibilidad de sancionar administrativamente, por no ser una facultad otorgada por el legislador.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.78. En relación con el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), su párrafo refiere explícitamente que Pro Consumidor podrá sancionar a quienes cometan violaciones graves por:

la venta de bienes y servicios de mala calidad o que violen los niveles de inocuidad y seguridad establecidos en los RT; las instalaciones o los sistemas productivos que no cumplan con las buenas prácticas de higiene, manufactura y agrícolas, establecidas en las normas y reglamentos técnicos nacionales o internacionales, y las mediciones de cualquier tipo, sujetas a control legal, no evaluadas o verificadas por el INDOCAL.

Este tribunal constitucional estima que dicho texto legal está desprovisto de un fin legítimo y, por tanto, no supera el primer requisito del referido test de la razonabilidad porque dicha norma delega en Pro Consumidor el uso de una potestad para sancionar que su norma marco —la Ley núm. 358-05— no le concede, según los parámetros delineados por la Constitución, a fin de habilitar a la Administración y órganos constitucionales con ciertas potestades.

14.79. En este sentido, la remisión que el artículo 112 de la Ley núm. 166-12 hace a la supuesta facultad —no conferida por la Ley núm. 358-05— carece de razonabilidad, por lo que entendemos que el referido texto no supera el test en cuestión, haciendo innecesario someter dicha disposición a los demás elementos del citado test de la razonabilidad y, en consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad de la parte del párrafo que alude a la vigencia de potestad sancionadora a cargo de Pro Consumidor, mediante una sentencia interpretativa de tipo reductora sobre cuyas particularidades nos pronunciaremos en parte posterior de esta decisión.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

F. Sobre la violación del derecho fundamental a la buena administración (artículo 138 de la Constitución)

14.80. Las accionantes argumentan que los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05 violan el derecho fundamental a la buena administración de los sujetos sancionados por Pro Consumidor. Esto así, en virtud de que los administrados no poseen la oportunidad de ser juzgados mediante un procedimiento imparcial, equitativo, justo y dentro del marco de una administración funcional. El derecho a un buen gobierno o a la buena administración es un derecho de configuración legal instituido en el artículo 4 de la Ley núm. 107-13⁸⁰, el cual dispone:

Derecho a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

- 1. Derecho a la tutela administrativa efectiva.*
- 2. Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.*
- 3. Derecho a una resolución administrativa en plazo razonable.*
- 4. Derecho a una resolución justa de las actuaciones administrativas.*
- 5. Derecho a presentar por escrito peticiones.*

⁸⁰ Este reza: «Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo: [...]».

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. *Derecho a respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas.*

7. *Derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública o que versen sobre hechos no controvertidos o no relevantes.*

8. *Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.*

9. *Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas.*

10. *Derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia de la actividad o inactividad de la Administración.*

11. *Derecho a acceder a servicios públicos en condiciones de universalidad y calidad, en el marco del principio de subsidiaridad.*

12. *Derecho a elegir y acceder en condiciones de universalidad y calidad a los servicios de interés general de su preferencia.*

13. *Derecho a opinar sobre el funcionamiento de los servicios a cargo de la Administración Pública.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Derecho a conocer las obligaciones y compromisos que se deriven de los servicios a cargo de la Administración Pública.

15. Derecho a formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo.

16. Derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración.

17. Derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa.

18. Derecho a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente.

19. Derecho de acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto.

20. Derecho a una ordenación racional y eficaz de los archivos, registros y bases de datos administrativos físicos o digitales.

21. Derecho de acceso a la información de la Administración, en los términos establecidos en la ley que regula la materia.

22. Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. Derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general.

24. Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.

25. Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.

26. Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.

27. Derecho a ser notificado por escrito o a través de las nuevas tecnologías de las resoluciones que les afecten en el más breve plazo de tiempo posible, que no excederá de los cinco días hábiles.

28. Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.

29. Derecho a actuar en los procedimientos administrativos a través de representante.

30. Derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.

31. Derecho a recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta, y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. Todos los demás derechos establecidos por la Constitución o las leyes.

14.81. Este derecho y, en consecuencia, todo lo que él implica, fue elevado a la categoría de derecho fundamental por este colegiado constitucional luego de considerar que se trata de una prerrogativa implícitamente desarrollada en la Constitución. Al respecto, en la Sentencia TC/0322/14, fue precisado lo que sigue:

En virtud del artículo 12, numeral 6), de la citada ley orgánica de la Administración Pública debe garantizar la efectividad de los servicios públicos y otras actividades de interés general, en especial su cobertura universal, continua y de calidad. Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad y evitar dilaciones indebidas. Este mandato normativo da existencia actual a lo que se ha configurado como un derecho fundamental nuevo entre nosotros, denominado derecho al buen gobierno o a la buena administración. Como tal, el reconocimiento normativo del derecho fundamental a la buena administración ha partido de la Recomendación n° R (80), adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980 relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas, así como de la jurisprudencia tanto comunitaria como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La jurisprudencia en el ámbito europeo ha ido paulatinamente configurando el contenido de este derecho fundamental a la buena administración «atendiendo a interpretaciones más favorables para el ciudadano europeo a partir de la idea de una excelente gestión y administración pública en beneficio del conjunto de la población de la Unión Europea. Este derecho se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución,

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

específicamente en los artículos 138, 139, y 146, los cuales se han concretizado legalmente en la referida ley orgánica, plasmando de forma más concreta en nuestro ordenamiento este principio constitucional.

Los mandatos precedentemente resumidos configuran el denominado derecho a la buena administración, designación que hace taxativamente la Ley núm. 107-13, cuya vigencia ha sido postergada hasta el dos mil quince (2015), pero que debe considerarse, en relación con el asunto de que se trata, como un derecho actualmente dimanante de las obligaciones puestas a cargo de la Administración Pública por la Constitución de la República y otras normas.⁸¹

14.82. Sin embargo, 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. En este sentido, mal actuaría este colegiado constitucional al retener una violación a la Constitución por algo que la legislación no ha contemplado ni previsto.

14.83. Concluido el análisis anterior y, en consecuencia, resuelto el primer problema jurídico que nos plantea el presente control de constitucionalidad, esto es, la comprobación de que Pro Consumidor no ostenta potestad sancionadora compatible con la Constitución a partir de la Ley núm. 358-05, ahora nos remitimos a analizar el segundo problema jurídico, alusivo a la pertinencia o

⁸¹ Sentencia TC/0322/14, dictada el veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014), §11.8 y 11.9, pp. 14-16.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

viabilidad de que dicho instituto sea dotado, conforme a la Constitución, con facultad sancionadora.

G. Necesidad de que en la materia exista un órgano con potestad sancionadora conforme a la Constitución

18.84. Pro Consumidor es el órgano estatal llamado a proteger los derechos e intereses de los consumidores o usuarios, pero también fue instituido para supervigilar que los proveedores de bienes, productos y servicios en todo momento cumplan con las exigencias de la Constitución, la ley y los reglamentos que organizan el consumo no sectorizado. Labor que, posiblemente, no lograría alcanzar con efectividad si no cuenta con potestades que le permitan sancionar a los administrados en un entorno de respeto a los derechos y garantías procesales de los presuntos infractores. Es en este orden que se nos presenta, como segundo problema jurídico a resolver en la especie, lo siguiente: ¿debe Pro Consumidor ostentar potestad sancionadora conforme con la Constitución y la ley para cumplir con sus objetivos?

18.85. Brindar una respuesta atinada a lo anterior implica observar la experiencia comparada. A grandes rasgos, constatamos que la usanza iberoamericana es dotar legalmente a los órganos u organismos de protección en materia de consumo de un poder sancionador claro y específico para que conforme a un procedimiento administrativo previamente reglado, con abono de las prerrogativas inherentes a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso, sean evaluados los supuestos jurídico-fácticos de violación a las reglas de consumo, determinada la responsabilidad de los administrados infractores y aplicadas las sanciones pertinentes en proporción a la falta o infracción, tal

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como ocurre en Colombia⁸², Perú⁸³, Costa Rica⁸⁴, México⁸⁵, Uruguay⁸⁶, Argentina⁸⁷, España⁸⁸ y Puerto Rico⁸⁹. La experiencia comparada es una

⁸² Para lo anterior basta, como muestra, tener en cuenta el caso de Colombia donde la Ley núm. 1480, de dos mil once (2011), sobre el Estatuto del Consumidor, concede poder sancionador a la Superintendencia de Industria y Comercio; al respecto, el artículo 59.1 de dicha norma legal establece: «[a]demás de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad: 1. Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas»; disponiendo más adelante, en su artículo 60, que: «las sanciones administrativas serán impuestas previa investigación, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo».

⁸³ Una situación análoga se advierte en Perú, pues su Ley núm. 29571, sobre el Código de Protección y Defensa del Consumidor, en el artículo 105 instaura al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) como «[...] la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas [...]»

⁸⁴ Lo mismo ocurre en Costa Rica, cuya Ley núm. 7472, de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, en el artículo 47 dispone la creación de la Comisión Nacional del Consumidor y le faculta para «[...] velar por el cumplimiento de las disposiciones de los capítulos V y VI de esta Ley y de las demás normas que garanticen la defensa efectiva del consumidor, que no se le hayan atribuido, en forma expresa, a la Comisión para promover la competencia»; entre sus potestades, acorde al artículo 53 de la misma norma, está: «[...] a) conocer y sancionar las infracciones administrativas, los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el Capítulo V y, en particular, tutelar los derechos de los consumidores, de acuerdo con el artículo 32 de esta Ley; b) sancionar los actos de competencia desleal, mencionados en el artículo 17 de esta ley cuando, en forma refleja, dañen al consumidor. [...]»

⁸⁵ Asimismo, en México la Ley Federal de Protección al Consumidor, del veinticuatro (24) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992), en su artículo 3 faculta a la Procuraduría Federal del Consumidor para «[...] vigilar que se cumpla con lo dispuesto en la propia ley y sancionar su incumplimiento»; potestad administrativa que ratifican, entre otros, el artículo 35.III cuando precisa: «Sin perjuicio de la intervención que otras disposiciones legales asignen a distintas dependencias, la Procuraduría podrá: [...] III. Imponer las sanciones que correspondan, en términos de esta ley» y el artículo 125 que establece: «Las infracciones a lo dispuesto en esta ley serán sancionadas por la Procuraduría».

⁸⁶ Por otro lado, en Uruguay la Ley núm. 17250, sobre Relaciones de Consumo y Defensa del Consumidor, en el artículo 44 prescribe lo siguiente: «Las infracciones en materia de defensa del consumidor, serán sancionadas por la Dirección General de Comercio, en subsidio de los órganos o entidades públicas estatales y no estatales que tengan asignada, por normas constitucionales o legales, competencia de control en materia vinculada a la defensa del consumo», añadiendo en el artículo 45 que: «La Dirección General de Comercio podrá delegar en la Dirección del Área de Defensa del Consumidor la potestad sancionadora en esta materia».

⁸⁷ De la misma forma en Argentina la Ley núm. 24.240, de Defensa del Consumidor, para la aplicación del procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, establecer sanciones, en su artículo 41, designa como autoridad nacional a «La Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y Producción [...]»

⁸⁸ En España la Ley núm. 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en su artículo trigésimo noveno establece que: «corresponde a la Administración del Estado promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios, especialmente en los siguientes aspectos: [...] 5. Ejercer la potestad sancionadora con el alcance que se determine en sus normas reguladoras [...]»; en igual sintonía el artículo cuadragésimo precisa que: «[c]orresponderá a las autoridades y corporaciones locales promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con la legislación estatal y, en su caso, de las Comunidades Autónomas y, especialmente en los siguientes aspectos: [...] 6. Ejercer la potestad sancionadora con el alcance que se determine en sus normas reguladoras».

⁸⁹ En Puerto Rico, conforme al artículo 13 de la Ley Orgánica núm. 5, del veintitrés (23) de abril de mil novecientos setenta y tres (1973), el secretario del Departamento de Asuntos del Consumidor queda investido de potestad sancionadora; dicho texto reza: «El Secretario, o el funcionario que éste designe a tenor con el inciso (d) del Artículo 6 de esta ley, tendrá facultad

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

evidencia determinante y palmaria de que el órgano diseñado por el legislador para la protección de los derechos de los consumidores o usuarios puede —y de hecho debe— estar dotado de potestad sancionadora para hacer corregir las eventuales infracciones a las normas reguladoras del consumo no sectorizado, siempre en el marco de un debido proceso administrativo donde queden salvaguardados los derechos fundamentales a la tutela efectiva y debido proceso de los presuntos infractores.

18.86. Pero si lo anterior fuera insuficiente para justificar la imperiosa necesidad de que Pro Consumidor sea dotado de potestad sancionadora, conviene remitirnos al derecho interno donde autoridades similares, diseñadas para la protección de los derechos de los consumidores o usuarios en sectores específicos —energía eléctrica, telecomunicaciones, defensa de la competencia, el sistema financiero, el mercado bursátil y la materia de seguros—, conforme a sus respectivas leyes, están expresamente habilitados para implementar la controvertida potestad sancionadora. Véase, en este tenor, las aptitudes de la Superintendencia de Electricidad (SIE)⁹⁰, del Instituto Dominicano de las

para emitir las siguientes sanciones y órdenes: (a) Previa notificación y vista imponer multas administrativas por las violaciones a esta ley o las reglas, reglamentos y órdenes aprobadas o dictadas por el Departamento a tenor con esta ley [...].»

⁹⁰ Véase, que la Superintendencia de Electricidad (SIE), a quien corresponderá, conforme al artículo 24.e) de la Ley núm. 125-01, General de Electricidad, «[...] aplicar multas y penalizaciones en casos de incumplimiento de la Ley, de sus reglamentos, normas y de sus instrucciones, en conformidad a lo establecido en el Reglamento»; asimismo, de acuerdo al artículo 29 del mismo cuerpo normativo: «[l]a Superintendencia de Electricidad podrá aplicar las sanciones que en casos de incumplimiento de normas técnicas y sus instrucciones cometan las empresas eléctricas del subsector, en conformidad con las previsiones de esta Ley y su Reglamento»⁹⁰; previsiones complementadas, tanto en la tipificación de las situaciones que constituyen infracciones, los niveles de estas y de las eventuales sanciones a aplicar en el marco de un debido procedimiento administrativo sancionador, con el reglamento para la aplicación de la indicada ley, aprobado mediante Decreto núm. 555-02.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Telecomunicaciones (INDOTEL)⁹¹, de la Superintendencia de Bancos (SIB)⁹², la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia)⁹³, de la Superintendencia del Mercado de Valores (SIMV)⁹⁴ y de la Superintendencia de Seguros⁹⁵.

18.87. Los preceptos analizados revelan que en materia de regulación y protección de los derechos del consumidor de bienes, productos y servicios sectorizados o específicos como las anteriores, el legislador dotó claramente a

⁹¹ La Ley núm. 153-98, General de Telecomunicaciones, crea como órgano regulador en la materia al Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL), dotándole de facultad para «[...] aplicar el régimen sancionador ante la comisión de faltas administrativas previstas en la presente ley y sus reglamentos»⁹¹. Dicha disposición se fortalece con la implementación de los objetivos de dicho órgano, de los cuales cabe mencionar su deber de «[d]efender y hacer efectivos los derechos de los clientes, usuarios y prestadores de dichos servicios, dictando los reglamentos pertinentes, haciendo cumplir las obligaciones correspondientes a las partes y, en su caso, sancionando a quienes no las cumplan, de conformidad con las disposiciones contenidas en la presente ley y sus reglamentos [...]».

⁹² De igual manera, en el ámbito financiero la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, crea a la Superintendencia de Bancos (SIB) facultándola, conforme a su artículo 19, para: «[...] realizar, con plena autonomía funcional, la supervisión de las entidades de intermediación financiera, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de dichas entidades de lo dispuesto en esta Ley, Reglamentos, Instructivos y Circulares; a requerir la constitución de provisiones para cubrir riesgos; exigir la regularización de los incumplimientos a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; e imponer las correspondientes sanciones, a excepción de las que aplique el Banco Central en virtud de la presente Ley [...]»

⁹³ Obsérvese que en materia de competencia empresarial la Ley núm. 42-08, sobre la Defensa de la Competencia, instituye la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro Competencia), cuyo Consejo Directivo, conforme al artículo 31.k) de la ley, está facultado para: «[i]mponer sanciones por la comisión de faltas administrativas previstas en la presente ley y decretar la suspensión de los actos infractores, así como, ordenar las medidas e imponer obligaciones contra el agente económico o persona sancionada, a los fines de corregir la distorsión en el mercado y restaurar la competencia»⁹³; de hecho, el legislador fue aún más específico en la parte capital del artículo 61, que reza: «[a] quienes incurran en las prácticas y conductas prohibidas señaladas en esta ley, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, sin perjuicio de las sanciones penales y civiles, atendiendo a la gravedad de la infracción, podrá aplicar las siguientes sanciones [...]»

⁹⁴ Similar escenario se presenta en el mercado de valores, pues la Superintendencia del Mercado de Valores (SIMV), conforme a las previsiones del artículo 333 de la Ley núm. 249-17, «[...] está facultada para imponer sanciones administrativas, directamente a las personas físicas o jurídicas, sujetas o no a su regulación, por la comisión de una infracción establecida en esta ley. Las sanciones administrativas no tendrán naturaleza indemnizatoria ni compensatoria, sino meramente punitiva, debiendo el sancionado cumplir la sanción y además cumplir con las disposiciones cuya infracción motivó la sanción»; potestad que ejecuta a través de su superintendente, quien de acuerdo a los numerales 17) y 18) del artículo 17 de la citada ley se encuentra investido de las facultades siguientes: «[...] 17) Sancionar, en la forma prescrita por esta ley y sus reglamentos, a los infractores de sus disposiciones. 18) Accionar ante los tribunales e instituciones correspondientes en contra de las personas físicas o jurídicas objeto de supervisión, que hayan cometido irregularidades con relación al mercado de valores, y solicitar el auxilio de la fuerza pública y judicial cuando lo considere necesario, sin perjuicio de la potestad sancionadora [...]».

⁹⁵ Situación análoga se presenta en la materia de seguros, ya que la Ley núm. 146-02, de Seguros y Fianzas, sobre las atribuciones de la Superintendencia de Seguros prescribe en su artículo 238.d), lo siguiente: «[a]plicar las sanciones para los casos no previstos por incumplimiento a las disposiciones vigentes que deberán aplicarse a estas personas físicas y morales, siempre que sean de la competencia de este organismo».

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las instituciones de potestad sancionadora y también trazó las pautas para un debido procedimiento administrativo sancionador ajustado a las particularidades de cada sector, señalando en detalle los supuestos que dan lugar a infracciones administrativas y, por último, consignando sanciones administrativas proporcionales a cada nivel de infracción. Empero, en el caso de Pro Consumidor no ha ocurrido lo mismo, por lo que el Tribunal Constitucional estima que, en principio, éste pudiera ser dotado de potestad sancionadora, pero evidentemente esta facultad debe provenir del legislador a partir de un ejercicio ponderado de todo lo analizado en esta sentencia y su consideración, no por una imposición de una decisión de este colegiado. Por tanto, como solución al problema jurídico en cuestión, se impone dictar una sentencia exhortativa, para que el Congreso Nacional revise la configuración de Pro Consumidor y determine de forma clara si debe ser dotado o no de facultad sancionadora, observando que debe despejar todas las dudas y expresar sobre quien recae tal prerrogativa.

18.88. Las sentencias exhortativas comportan una modalidad de sentencia interpretativa⁹⁶ reconocida por el párrafo III del artículo 47 de la Ley núm. 137-11. Su finalidad es que esta corporación constitucional, en casos donde advierta razones suficientes, haga un llamado al Congreso Nacional —o la autoridad correspondiente— para que expida en el menor tiempo posible, por iniciativa propia y sin imposición, la regulación como necesaria e inminente para evitar que se suscite una situación más gravosa que la producida por el problema jurídico objeto del control de constitucionalidad.

18.89. Lo anterior a fin de que el Congreso Nacional legisle en el sentido de producir una reforma integral del régimen de responsabilidades y sanciones previsto en la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del

⁹⁶ Cfr. Sentencia TC/0189/15, dictada el quince (15) de julio de dos mil quince (2015), §9.11, p. 15.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Consumidor o Usuario, la cual, para ser conforme con la Constitución, con independencia de las responsabilidades penales y civiles cuyo juzgamiento el legislador delegó en los tribunales de la República, deberá contener lo siguiente:

1. Habilidadación clara, expresa e inequívoca para ejercer la susodicha potestad sancionadora en materia administrativa respecto de los asuntos bajo la órbita de la materia analizada.
2. Puntualización de las garantías procesales a favor de los administrados con ocasión de la puesta en marcha del procedimiento administrativo sancionador en simetría con las previsiones contenidas al respecto en la Ley núm. 107-13, a fin de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a un debido proceso.
3. Tipificación de las conductas, hechos, actuaciones o situaciones que comportan infracciones administrativas en materia de consumo.
4. Mención de las sanciones administrativas de que se hace pasible todo administrado infractor en materia de consumo no sectorizado.

18.90. Por otro lado, sobre las sentencias interpretativas reductoras, en el precedente sentado en la Sentencia TC/0093/12, establecimos que estas permiten anular la parte del texto legal incompatible con la Constitución y conservar el contenido restante, conceptualizándola —a partir de la experiencia comparada— como sigue:

Las sentencias reductoras: Son aquellas que señalan que una parte (frases, palabras, líneas, etc.) del texto cuestionado es contraria a la Constitución, y ha generado un vicio de inconstitucionalidad por su redacción excesiva y desmesurada (...) En ese contexto, la sentencia ordena una restricción o acortamiento de la extensión del contenido

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normativo de la ley impugnada. Dicha reducción se produce en el ámbito de su aplicación a los casos particulares y concretos que se presentan en la vía administrativa o judicial (Sentencia N. 004-2004-CC/TC de fecha 31 de diciembre del 2004 del Tribunal Constitucional de Perú). Esta modalidad de sentencia es permitida en el derecho constitucional dominicano, en virtud de las disposiciones del párrafo III, del artículo 47 de la Ley No. 137-11, que le permite al Tribunal Constitucional adoptar cualquier modalidad de sentencia ...admitida en la práctica constitucional comparada⁹⁷.

18.91. En este tenor, al resultar inconstitucional solo una parte del artículo 112 de la Ley núm. 166-12, y no su texto íntegro, procede adoptar una sentencia interpretativa reductora para suprimir de su contenido la parte que alude a la vigencia de la potestad sancionadora a cargo de Pro Consumidor pues, como analizamos previamente, dicho aspecto carece de un fin legítimo y es irrazonable toda vez que ese órgano estatal no fue habilitado por la ley que lo instituye —la Ley núm. 358-05— para implementar dicha potestad. Por tales motivos, la declaratoria de nulidad, en el presente caso, se hace exclusivamente en relación con la expresión del párrafo del artículo 112, que señala: «[...] serán sancionadas por Pro Consumidor [...]».

18.92. Por consiguiente, este tribunal constitucional declara que la interpretación conforme a la Constitución del artículo 112 de la Ley núm. 166-12 será la siguiente:

Artículo 112. Del Procedimiento Sancionador por Incumplimiento. La venta de bienes y servicios de mala calidad o que violen los niveles de inocuidad y seguridad establecidos en los RT; las instalaciones o los

⁹⁷ Sentencia TC/0093/12, dictada el veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), §9.3.5, p. 13. Criterio reiterado, entre otras, en las sentencias TC/0266/13 y TC/0001/15.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sistemas productivos que no cumplan con las buenas prácticas de higiene, manufactura y agrícolas, establecidas en las normas y reglamentos técnicos nacionales o internacionales, y las mediciones de cualquier tipo, sujetas a control legal, no evaluadas o verificadas por el INDOCAL, son hechos que constituyen, para los fines de esta Ley, violaciones graves.

Párrafo: Las violaciones mencionadas en el artículo anterior, y otras que pudieren ser establecidas mediante Reglamento, serán sancionadas por los organismos reguladores estatales de acuerdo con sus atribuciones legales, siempre que dichas sanciones se fundamenten en las actas de verificación y los dictámenes técnicos del INDOCAL, así como en los resultados que al respecto emitan los laboratorios acreditados que operen en el marco del SIDOCAL.

18.93. Por último, es oportuno dejar constancia que contrario a la sentencia de exhortación, la sentencia interpretativa reductora posee efectos inmediatos que inician a partir de la notificación de la presente sentencia y para el porvenir.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Miguel Valera Montero, primer sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega y Domingo Gil, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

Por las razones y motivos de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: RECHAZAR las acciones directas de inconstitucionalidad en lo relativo a los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario y, en consecuencia, **DECLARAR** dichas disposiciones conforme con la Constitución, por no contravenir los artículos 40.15, 40.17, 110 y 138 de la Constitución.

TERCERO: EXHORTAR al Congreso Nacional para que legisle en el sentido de producir una reforma integral del régimen de responsabilidades y sanciones administrativas previstas en la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, especialmente para que contenga la habilitación clara, expresa e inequívoca respecto del ejercicio de la potestad sancionadora en materia administrativa sobre los asuntos que actualmente se encuentran abarcados en la referida normativa.

CUARTO: DECLARAR, en cuanto al fondo, no conforme con la Constitución la expresión del párrafo del artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), que señala: «[...] serán sancionadas por Pro Consumidor [...]» y, en consecuencia, **PRONUNCIAR** la nulidad de esta parte de la disposición legal por ser incompatible con el principio de razonabilidad previsto en el artículo 40.15 de la Constitución, al no prever la Ley núm. 358-05, en particular, sus artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 113 y 117, facultad para sancionar administrativamente a los sujetos de regulación

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dicha ley como de la Ley núm. 166-12 y, en este tenor, **DECLARAR** que la interpretación constitucionalmente adecuada del artículo 112 de la Ley núm. 166-12 es la que sigue:

Artículo 112. Del Procedimiento Sancionador por Incumplimiento. La venta de bienes y servicios de mala calidad o que violen los niveles de inocuidad y seguridad establecidos en los RT; las instalaciones o los sistemas productivos que no cumplan con las buenas prácticas de higiene, manufactura y agrícolas, establecidas en las normas y reglamentos técnicos nacionales o internacionales, y las mediciones de cualquier tipo, sujetas a control legal, no evaluadas o verificadas por el INDOCAL, son hechos que constituyen, para los fines de esta Ley, violaciones graves.

Párrafo: Las violaciones mencionadas en el artículo anterior, y otras que pudieren ser establecidas mediante Reglamento, serán sancionadas por los organismos reguladores estatales de acuerdo con sus atribuciones legales, siempre que dichas sanciones se fundamenten en las actas de verificación y los dictámenes técnicos del INDOCAL, así como en los resultados que al respecto emitan los laboratorios acreditados que operen en el marco del SIDOCAL.

QUINTO: DECLARAR que la nulidad por inconstitucionalidad prevista en el ordinal **CUARTO** surtirá efecto inmediato a partir de la publicación de la presente sentencia y para el porvenir, de conformidad con los artículos 45 y 48 de la Ley núm. 137-11.

SEXTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Expedientes núm. TC-01-2014-0043 y TC-01-2016-0023, relativos a las acciones directas de inconstitucionalidad sometidas por la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS) y la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A., contra los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de noviembre de dos mil cinco (2005); y el artículo 112 de la Ley núm. 166-12, que crea el Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), del doce (12) de julio de dos mil doce (2012).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEPTIMO: ORDENAR que la presente sentencia sea comunicada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar a las accionantes, Asociación Nacional de Distribuidores de Gas Licuado de Petróleo, Inc. (ASONADIGAS); a la sociedad comercial Butano Propano Industrial, S.A.; al interviniente voluntario, Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor); a la Procuraduría General de la República, a la Cámara de Diputados y al Senado de la República.

OCTAVO: ORDENAR que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud de los artículos 4 y 49, párrafo III, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Firmada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha quince (15) del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria