REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza
SCJ-TS-25-0472
[redacted]

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaría de la Sala en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **28 de marzo de 2025**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor) contra la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00938 de fecha 14 de diciembre de 2023, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

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

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL., representada por Guido [redacted] y Samir [redacted], mediante memorial depositado en fecha 23 de febrero de 2024, en centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos [redacted] y los Lcdos. [redacted].

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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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

II. Antecedentes

4. En fecha 14 de octubre de 2022, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor) dictó la resolución D. E. No. 1915-22, en la cual ordenó a la Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL. cumplir con las condiciones dispuestas en el contrato de promesa de compraventa en referencia al precio de venta. No conforme con la decisión, la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL. interpuso un recurso contencioso administrativo, contra la referida resolución, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00938 de fecha 14 de diciembre de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA reguilar y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo, interpuesto en fecha 19 de diciembre del 2022, por la sociedad comercial CONSTRUCTORA INMOBILIARIA RODOS, S.R.L., contra la Resolución núm. 1915-22, de fecha 14 de octubre del 2022, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por los motivos expuestos; **SEGUNDO**: ACOGE, en cuanto al fondo, el indicado recurso, en consecuencia, DECLARA la nulidad de la Resolución núm. Resolución D. E. Núm. 1915-22, de fecha 14 de octubre del 2022, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

(PROCONSUMIDOR), dejándola sin efectos legales y jurídicos; por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión; **TERCERO**: DECLARA el presente proceso libre de costas; **CUARTO**: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a todas las partes envueltas en el presente proceso; **QUINTO**: DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

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

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

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

V. Sobre el interés casacional

7. En el presente caso, la parte recurrente plantea que su recurso está investido de interés casacional, en virtud del artículo 10 numeral 3) literal a)

de la Ley núm. 2-23 debido a que la sentencia impugnada fue resuelta en oposición a la doctrina jurisprudencial de la corte de casación.

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

9. Al hilo de lo expuesto, para que quede configurado el supuesto previsto en el artículo 10 numeral 3) literal a) y b), cuando se trata de una sentencia que resuelve cuestiones en oposición a la doctrina jurisprudencial de la corte de casación, es necesario que en el memorial de casación: i) se citen dos o más sentencias de la Tercera Sala y ii) que se razone cómo, cuándo y en qué sentido la decisión impugnada ha vulnerado o desconocido la jurisprudencia que en ellas se establece.

10. En el caso que nos ocupa, la parte recurrente fundamenta la existencia del interés casacional en la oposición de la decisión impugnada con las

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

sentencias: (i) SCJ, 1 Sala, sentencia núm. 184-2014, del 26 de marzo de 2014; (ii) Sentencia 50-2016 de la Suprema Corte de Justicia; (iii) SCJ-TS-22-0537 del 31 de mayo de 2022, argumentando que el tribunal *a quo* para anular la resolución D. E. No. 1915-22 mal interpretó los criterios jurisprudenciales de esta sala, estableciendo que Pro consumidor se atribuyó facultades propias de los tribunales del orden judicial.

11. Debe dejarse por sentado que la existencia de interés casacional se produce cuando real y efectivamente la sentencia atacada en casación contiene una doctrina jurídica en oposición a la que ha establecido la Corte de Casación. Por ese motivo, para determinarse dicho interés casacional, los jueces de la casación deben: a) identificar la doctrina de la Corte de Casación alegada por el recurrente como vulnerada; b) identificar dicha doctrina, tanto en la sentencia impugnada, como en la sentencia de contraste dictada por la Suprema Corte de Justicia; y c) determinar la existencia de contenido de doctrina en oposición a la fijada por la Corte de Casación en el fallo impugnado, ello mediante el análisis combinado de este último y la sentencia de contraste (emanada de la Corte de Casación) cuya doctrina ha sido supuestamente transgredida.

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

13. Así las cosas, para apuntalar el único medio de casación, la parte recurrente aduce en síntesis, que el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación de la ley y a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia al establecer en el ordinal 42 de la sentencia impugnada que al emitirse la Resolución [redacted]. núm. 1915-22, de fecha 14 de octubre de 2022, excedió sus facultades legales que le han sido conferidas por el legislador, al ordenar a la ahora recurrida cumplir con las condiciones dispuestas en el contrato de promesa de compraventa en referencia al precio de la venta, fungiendo como tribunal de primer grado, evidenciándose que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores; pues contrario a esto, esta Tercera Sala estableció mediante la sentencia SCJ-TS-22-0537 de fecha 31 de mayo de 2022 que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor no tiene facultad legal para ordenar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios a los peticionarios; pero conserva potestad para ordenar la devolución de los montos pagados en caso de que se evidencie que el servicio fue deficiente o que hubo lesiones a los derechos de los consumidores.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

14. Continúa alegando, que en la sentencia 184-2014, de fecha 26 de marzo de 2014, esta Tercera Sala estableció que la Ley núm. 358-05 en su artículo 31, literal j) faculta a dicho organismo a dictar resoluciones relativas a la aplicación de la ley en caso de infracciones y violaciones que deban ser conocidas y resueltas, en primera instancia, a su nivel de competencia; tomando, tal como establece la parte *in fine* del artículo 43 de la referida ley, las medidas de lugar para sancionar las violaciones a la misma. Pues este tribunal en la referida sentencia, que esa potestad sancionadora del órgano regulador de las relaciones de consumo (Pro Consumidor) están tipificadas en los artículos 105 y 107 de dicha ley, artículos que dejan sentando el espíritu del legislador de dar competencia a este órgano regulador para aplicar sanciones administrativas en caso de infracciones relacionadas con la misma.

15. Manifiesta además que, este instituto tiene potestad sancionadora para emitir resoluciones como las del caso de la especie. Por ende, el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación de la ley al establecer que Pro Consumidor se extralimitó en su competencia, porque dicho tribunal inobservó que la venta de una vivienda como el caso de la especie, constituye un acto protegido bajo la Ley núm. 358-05, en todos los casos de quienes la promocionen o comercialicen, y quienes lo hagan en el marco de

una actividad empresarial o habitual; por tanto, los promotores y vendedores se les hacen oponibles las disposiciones de la Ley No. 358-05, por las violaciones que esta envuelve.

16. Concluye indicando que, la jurisdicción *a quo* omitió observar que en el presente caso se tipifica una relación de consumo, puesto que se comercializa un servicio destinado a uso personal, familiar o de su grupo social, el cual ha sido promocionado a consumidores a título oneroso y dado que se denuncian violaciones e incumplimientos respecto a la forma en que sería utilizado dicho servicio.

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

"22. El INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR)es una entidad estatal descentralizada creada mediante la Ley Núm. 358-05, Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, con el objetivo de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la aplicación adecuada de la indicada 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, en el marco de la protección efectiva de los derechos de los consumidores en la República. 23. En ese mismo sentido, el artículo 23 de dicho texto legal, indica: "*La Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor es el organismo competente para conocer, por la vía administrativa, los casos de conflictos*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

relativos a esta ley". 24. Conforme con la Constitución, toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtenerla tutela judicial efectiva, con respeto a las normas del debido proceso, las cuales, son de aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (artículo 69). 25. En esas atenciones el Tribunal Constitucional ha indicado que: "*Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación, Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas*". 26. A los fines de que el procedimiento administrativo sancionador se practique de manera legítima y conforme al principio de juridicidad se deben tener en cuenta: a) Procedimiento regulado por, la ley formal o por legislación reglamentaria; b) Preceptos del procedimiento que dispongan la separación de las fases de instrucción y- decisión, con órganos distintos para ellos; y c) Tramitación del procedimiento adecuado y legal, para poderse imponer la sanción, d) Garantizar el derecho de defensa del presento responsable, así como su presunción de inocencia, esto en virtud de lo dispuesto en los artículos 41 y 42 de la Ley Núm. 107-13. 27, El numeral 17 del artículo 40 de la Constitución instituye una reservade ley para el uso del *ius puniendi* del Estado a través del ejercicio de la potestad sancionadora, aunado a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley núm. 107-13, el cual establece: "*La potestad sancionadora de la Administración Pública sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa. Su ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente atribuida*", lo cual implica que tanto la tipificación de la conducta como la competencia para sancionarla deben estar indicadas expresamente por la ley, ya que esto constituye una garantía a los administrados que evita las actuaciones arbitrarias y excesivas de la administración, la cual debe ceñirse al principio de juridicidad", mediante

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

el cual las atribuciones, facultades o competencias de la administración deben ser otorgadas expresamente por el Legislador-vinculación positiva-, contrario a lo que sucede con los administrados, a los cuales "*les está permitido todo lo que no les este prohibido por la ley*". 28. El tribunal señala que "*El principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo, conforme con el cual, la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben ajustarse las actividades que realicen. Por tanto, la administración debe estar sometida de manera plena a la ley y al derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos, jurisdiccionales competentes*"; (Sentencia núm. SCJ-TS-22-0537 de fecha 31 de mayo del año 2022, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia). 29, El artículo 3 numerales 4 y 9 de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, de fecha 08 de agosto de 2013, establece una serie de principios de la actuación administrativa, al disponer que: (…). *Sobre las facultades legales* 30. En virtud de lo anterior, cabe destacar que el artículo 19 de la Ley núm. 358-05 establece las Funciones de la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor, las cuales son: (…). 31, Por otro lado, el artículo 24 de la indicada ley, establece que Pro-Consumidor puede: "a*) Requerir informaciones y datos relevantes para los casos de conflictos relativos a esta ley; b) Hacer visitas de inspección y supervisión*", para el ejercicio de su facultad de inspección y vigilancia, tanto sobre entidades públicas como privadas, en consonancia con el literal b) del citado artículo 19. 32. Cabe destacar que los literales g) y 1) del citado artículo 19, se ven reforzados por el artículo 22 de la Ley Núm. 358-05, al disponer que: "*La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, estará facultada para representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridad u organismo público 0 privado, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que sean requeridos*". 33, Asimismo, el artículo 27 de la citada ley dispone que, en caso de retenerse violación a sus disposiciones, la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

deberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso. *34. Sobre el debido proceso* 35. La Ley núm. 358-05, en sus artículos 117 y 124 al 130, detalla el debido proceso que debe seguir el Instituto Nacional de Protección : de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) para investigar las infracciones de su competencia, a saber: 1) En caso de denuncia, tiene un plazo de 5 días hábiles para pronunciarse si procede o no la acción administrativa, indicando, en caso de no proceder, la improcedencia, insuficiencia o inexistencia de pruebas, la cual puede ser recurrida en reconsideración ante el Director Ejecutivo; 2) Si procede, debe llamara las partes a conciliación dentro de un plazo de 5 días hábiles a partir de la fecha de recibo de la solicitud, para que comparezcan en un plazo de 5 días hábiles a partir de la fecha de notificación, si las partes o una de ellas no comparece, se levanta acta de no comparecencia para fijar una segunda y última audiencia; 3) En la audiencia de conciliación, las partes exponen sus argumentos y proponen acuerdos, los cuales pueden ser acogidos o no: a) En caso de acogerse el acuerdo propuesto, se levanta acta de conciliación, la cual se notifica en un plazo no mayor de 10 días hábiles; b) En caso de no avenimiento entre las partes, se levanta acta de no acuerdo; 4) Pro-Consumidor se pronuncia sobre el caso mediante resolución motivada en un plazo de5 días hábiles; 6) Se notifica la resolución en un plazo no mayor de 15 días desde su emisión. 36. En ese tenor, nuestra Suprema Corte de Justicia mediante Sentencia núm. 033-2021-SSEN-00565 de fecha 30 de junio del año 2021, dictada por la Tercera Sala, establece el siguiente criterio*: "En la especie es preciso indicar que, salvo los casos comprendidos en el artículo 43 de la Ley núm. 358-05, la normativa reguladora no dotade 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*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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 concluyen 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'3, Continúa expresando lo siguiente: "Ahora bien, en el supuesto de conocimiento que resultase de esas inspecciones el 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 Junciones del director ejecutivo) de la citada Ley núm. 385-05 no se vislumbra una explícita —y sin lugar a dudas —habilitación a PROCONSUMIDOR comisión de para dictar sanciones administrativas, sino que las sanciones por las infracciones deberán". En ese mismo sentido, apunta que: "Mención especial merece artículo 117 de la ley, en donde se verifica que ese texto no puede tratar sobre verdaderas sanciones administrativas, ya que su contexto no se relaciona en lo absoluto con un procedimiento administrativo sancionador, impidiendo el derecho de defensa al posible transgresor al momento en que se permite convertir súbitamente una conciliación en una sanción unilateral sin instrucción para sancionar". 37. Cabe destacar que el legislador ordinario dotó a la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) mediante los artículos 118 y 119 de la Ley Núm. 358-05 con un carácter facultativo -y no imperativo- de realizar

una libre valoración probatoria para que en el marco de un proceso administrativo sancionador sustancie sus determinaciones por intermedio de un conjunto de pruebas que ascienden desde visitas in situ, interrogaciones, citaciones, declaraciones, careos, entre otras medidas, e manera que pueda tener acceso a los documentos relacionados con la provisión de productos o prestación de servicios. 38. También esta ley le permite a los denunciados solicitar las gestiones para su descargo de conformidad con el artículo 120, lo cual, en todo caso, no constituye en modo alguno mandato obligatorio para la administración, sino que, para la resolución de la cuestión sometida a su "conocimiento, se le faculta a recabar las pruebas necesarias para la admisión o rechazo la 39. reclamación realizada por el consumidor. Es por todo lo anterior que esta Primera Sala en consonancia con el citado criterio, tiene a bien aclarar que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), salvo los casos expresamente indicados en el artículo 4317 de la Ley núm. 358-05, tiene facultad meramente para fiscalizar, conciliar e instruir -investigar-, los casos de transgresiones a la referida ley, previo al apoderamiento al juzgado de paz correspondiente, ya que no se encuentra facultada para decidir propiamente las cuestiones sometidas a su conocimiento, sino que puede solicitarla aplicación de medidas tendentes a prevenir daños. 40. Debe entenderse esta diferencia de tratamiento entre las distintas infracciones a ser cometidas en violación a la Ley núm. 358-05, ello en vista de que algunas de ellas, muy específicamente las que se relacionan con alimentos y medicinas con capacidad de dañarla salud pública de la población, deben ser consideradas más graves que las demás, lo que justificaría cualquier diferencia de trato. Diferencia esta que se deriva de lo dicho por el Tribunal Constitucional en la sentencia número TC/0080/19 que estableció la facultad sancionatoria de PROCONSUMIDOR paralas infracciones específicas del artículo 43 de la ley 358-05, no así con respecto a las restantes infracciones, las cuales no están reguladas o normadas por dicho precedente. Como en el presente caso no se trata en lo absoluto de las

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

infracciones contenidas en el citado artículo 43 de la ley que nos ocupa. 41. Respecto a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia, mediante Sentencia núm. 565 del 30 de junio 2021, en lo relativo a la potestad sancionadora de Proconsumidor, dispuso: "*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 conoce como actuación administrativa de inspección o comprobación administrativa (…).*" 42. En virtud de lo anterior, la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), al emitir la Resolución núm. Resolución núm. [redacted]. Núm. 1915-22 de fecha 14 de octubre de 2022, ha excedido las facultades que le han sido conferidas por el legislador, al ordenar a la entidad CONSTRUCTORA INMOBILIARIA RODOS, SRL, cumplir con las condiciones dispuestas en el contrato de promesa de compraventa en referencia al precio de venta, en un plazo no mayor de 10 días, contados a partir de la notificación de la presente resolución, toda vez, que ha ejercido en el presente caso las veces de "juez y parte" al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer grado, quedando evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores; y, consecuentemente, vulnera el principio de legalidad. 43. El Tribunal, al constatar en el presente caso que la Administración Pública ejerció su potestad sancionadora sobre aspectos en los que no tenía la facultad legal ni jurisprudencial, no procederá a examinar y estatuir sobre las demás vulneraciones expuestas, por correr las actuaciones, actos y procedimientos la misma suerte en ocasión de esta, valiendo decisión, sin necesidad de hacer constar en la parte dispositiva de la presente decisión. Es preciso indicar que este plenario no pone en tela de juicio la vulneración de los derechos de los consumidores, sino que para el

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

restablecimiento de los mismos, el órgano no puede atribuirse potestad que la ley no le ha otorgado, razón por lo que esta Primera Sala considera procedente, declararla nulidad de la Resolución núm. Resolución núm. [redacted], Núm. 1915-22 de fecha 14 de octubre de 2022, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), para que la Administración proceda a tutelar el derecho bajo los parámetros de la legalidad y el procedimiento habilitado a esos fines" (sic).

18. El estudio del fallo cuestionado pone de relieve que la actual recurrida interpuso su recurso contencioso administrativo en procura de que fuera revocada la resolución [redacted]. núm. 1915-22 de fecha 14 de octubre de 2022, dictada por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor).

19. La doctrina de esta Corte de Casación ha resuelto este aspecto indicando que el principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo, conforme con el cual, la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben ajustarse las actividades que realicen. Por tanto, la administración debe estar sometida de manera plena a la ley y al derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una

infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes[1].

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

21. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* procedió a acoger en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo, estableciendo que la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro

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

Consumidor), al emitir la Resolución núm. [redacted]. Núm. 1915-22 de fecha 14 de octubre de 2022, excedió las facultades que le han sido conferidas por el legislador, pues al ordenar a la hoy recurrida cumplir con las condiciones dispuestas en el contrato de promesa de compraventa en referencia al precio de venta, en un plazo no mayor de 10 días, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada, ejerció funciones jurisdiccionales al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer grado, quedando evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores; y, consecuentemente, vulnerando el principio de legalidad.

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

23. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a la sociedad comercial Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL., cumplir con las condiciones establecidas en el contrato de promesa de compraventa en referencia al precio de la venta.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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

25. Dicho texto de ley, así como los artículos 23, 27 y letra j del artículo 31 de la referida Ley núm. 358-05 otorgan facultad a la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor para el cumplimiento de los fines legales de protección de los derechos de los consumidores o usuarios, pero ello en su "nivel de competencia", es decir, en su reconocida condición de administración

pública cuya atribución se contrae a la "función administrativa". Esta última es definida por el artículo 2 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública del modo siguiente: "Función administrativa. La función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme con el principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional".

26. Lo anterior significa que le está vedada a la administración pública la realización de actos que tengan una naturaleza jurisdiccional y que por ese motivo tengan que ser emitidos por los jueces del orden judicial. Esto es una consecuencia del principio de separación de poderes instituido por el artículo 4 de la Constitución vigente y razón por la que dichos textos de la Ley núm. 358-05, deben ser interpretados de forma sistemática (conjunta) con el artículo 149 de la Constitución vigente, así como con los artículos 132 y 133 de la referida Ley núm. 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

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

misma el poder para "...decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley".

28. Mientras que los artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05 establecen: "LA ACCION JUDICIAL. Artículo 132.- Competencias. Los juzgados de paz serán competentes para conocer de las infracciones a la presente ley. Las sentencias que decidan sobre infracciones leves no serán susceptibles de apelación. Párrafo I.- La acción civil en reparación de daños y perjuicios podrá ser solicitada accesoriamente a la acción pública. - Párrafo II.- En los casos en que las infracciones a la presente ley solo impliquen un perjuicio contra el patrimonio del consumidor o usuario y que a este solo le interese la reparación civil de los daños y perjuicios causados, podrá acudir por ante los tribunales competentes en materia civil, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil Dominicano, para reclamar sus pretensiones civiles. Artículo 133.- Los tribunales ordinarios serán apoderados por los perjudicados o víctimas de violación de las disposiciones de esta ley, por el Ministerio Público o por la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor".

29. De la interpretación sistemática de los textos antes transcritos, se aprecia que no resulta posible que un órgano de la administración pública, como lo es Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) ordene a los particulares cumplir con los efectos jurídicos de contratos civiles suscritos por los administrados, sin que esto haya sido pronunciado por un juez.

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

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

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00239
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor)
Recurrido: Constructora Inmobiliaria Rodos, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor) contra la sentencia núm. 0030-02-2023-SSEN-00938 de fecha 14 de diciembre de 2023, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón. Anselmo Alejandro Bello F., Rafael Vásquez Goico.

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