REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01367
Solicitud núm.: 2024-R0247318
Recurrente: Instituto Nacional de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-1739

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 3**0 de junio 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 los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01049 de fecha 30 de noviembre de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 24 de mayo de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01367
Solicitud núm.: 2024-R0247318
Recurrente: Instituto Nacional de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos del Instituto Nacional de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), representado por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por Constructora Subo, SRL., representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 13 de junio de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 25 de octubre de 2024, suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. En fecha 13 de diciembre de 2016 la señora [redacted], interpuso una reclamación ante el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), registrada bajo el núm. 32R002/438/2016/1, debido a múltiples filtraciones y grietas en diferentes zonas del apartamento marcado con el núm. 201, del condominio San Luis I, parcela 3-[redacted]7834, del distrito catastral núm. 06, del distrito nacional,

adquirido por la señora [redacted], por un valor de RD$1,400,000.00 pesos, a través de un contrato de venta suscrito con la Constructora Subo, SRL.

5. Ante la incomparecencia de la Constructora Subo, SRL. a las audiencias de conciliación celebradas el 3 de enero de 2017 y 13 de enero de 2017, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), procedió a levantar acta de no comparecencia núm. 04/2017.

6. En fecha 7 de agosto de 2017, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) emitió la resolución núm. [redacted]. núm. 422-2017, a través de la cual sancionó a la Constructora Subo, SRL. ordenando la devolución del monto y el saldo de la deuda, la cual inconforme con la decisión, interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01049 de fecha 30 de noviembre de 2023, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: RECHAZA la excepción de inconstitucionalidad planteada por la parte recurrente CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., por los motivos antes expuestos. **SEGUNDO**: RECHAZA la intervención voluntaria de los señores ORBINELIS [redacted], MAYRA ROMERO RODRÍGUEZ, [redacted], FLORANGEL MOTA UREÑA, MARTHA MERCEDES DE JESÚS MORFE, [redacted], TRACEY DOMÍNGUEZ GALÁN, MARÍA VICTORIA PEÑA ADAMS, DENIS JIRÓN SABINO,

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01367
Solicitud núm.: 2024-R0247318
Recurrente: Instituto Nacional de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

[redacted] BELTAN FERNÁNDEZ, MARÍA VIRGINIA CAMINERO DEL ROSARIO Y MARÍA YVELISE FELIZ SÁNCHEZ, por los motivos antes expuestos. **TERCERO**: ACOGE la intervención voluntaria de la señora [redacted], por los motivos antes expuestos. **CUARTO**: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 08 de septiembre del año 2017, por la razón social CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., contra la Resolución núm. [redacted]. No. 422-2017, de fecha 07 de agosto del 2017 del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), con intervención voluntaria de la señora [redacted]. **QUINTO**: ACOGE, en cuanto al fondo, el citado recurso contencioso administrativo, en consecuencia, ANULA, la Resolución núm. [redacted]. No. 422-2017, de fecha 07 de agosto del 2017, dictada por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por los motivos indicados en la parte considerativa de esta sentencia. **SEXTO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **SÉPTIMO:** ORDENA, la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría General del Tribunal a las partes envueltas en el proceso y al Procurador General Administrativo. **OCTAVO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

7. 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).

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01367
Solicitud núm.: 2024-R0247318
Recurrente: Instituto Nacional de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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

8. De conformidad con lo que establecen los artículos 154 numeral 2) de la Constitución de la República y 6 numeral 3) de la Ley núm. 02-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, esta sala es competente para conocer el presente recurso de casación.

V. Incidente

9. En su memorial de defensa la parte recurrida solicitó la nulidad del emplazamiento y por ende la caducidad del recurso de casación, por no contener la mención que a pena de nulidad indica la ley.

10. Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

11. En cuanto a la nulidad del emplazamiento por no indicar que debe comparecer ante la Suprema Corte de Justicia ni los plazos en los que debe depositar su defensa esta Tercera Sala pudo comprobar que, aunque el emplazamiento realizado mediante acto núm. 1297-24 en fecha 4/6/2024 no contiene las indicaciones especificadas por la parte recurrida, esta cumplió los requisitos de ley al depositar su memorial de defensa en fecha 13/06/2024, donde se evidencia que ejerció su derecho de defensa y por ende no hay

ninguna de agravio a sus derechos, por lo que se rechaza esta petición de nulidad.

12. Sobre la caducidad del emplazamiento por no haberlo notificado dentro del plazo de los cinco (5) días hábiles que expresa el artículo 19 de la Ley núm. 2-23, esta Tercera Sala precisa indicar que según la Ley núm. 2-23, la parte recurrente tendrá el deber en el término de cinco (5) días hábiles a contar de la fecha del depósito del memorial de casación en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, de emplazar a todas las partes que hayan participado en el proceso resuelto por la sentencia que se impugna.

13. Conforme se deriva de ese ordenamiento, el acto de emplazamiento debe ser depositado por cualquiera de las partes en la secretaría general dentro de los cinco (5) días hábiles a contar de la fecha de notificación del último emplazado. Pasados quince (15) días hábiles, a contar del depósito del recurso de casación sin que se produzca el cumplimiento de la enunciada formalidad, la Corte de Casación está habilitada para pronunciar la caducidad por ausencia de depósito del acto de emplazamiento que haya sido notificado a la parte recurrida.

14. Así las cosas, de conformidad con el nuevo procedimiento de casación —establecido en los artículos 19 y 20 de la normativa indicada— la caducidad del recurso de casación es una sanción que procede contra el recurrente que no deposita el acto de emplazamiento dentro del plazo de quince (15) días

hábiles y francos contados a partir de la fecha de interposición del recurso de que se trate. Así también, otro supuesto por el cual procede la declaratoria de caducidad del recurso de casación resulta si su depósito se realiza de forma tardía, es decir, fuera del plazo legalmente previsto a tales fines.

15. En ese ámbito, habría que tener presente que según los términos de la Ley núm. 2-23, el plazo de días hábiles se computa a partir del día siguiente de la notificación o de la actuación que marca el punto de partida al tenor del artículo 82 de la precitada normativa legal. Igualmente resulta necesario destacar que la nueva ley de casación no deroga el artículo 1033 del Código de Procedimiento Civil, por lo que dicho plazo también es franco por iniciar con una notificación a persona o a domicilio contra la parte perdidosa. Esto quiere decir que este plazo de 15 días para que el recurrente deposite el acto de emplazamiento es hábil y franco por lo antes dicho.

16. Concretamente, del estudio del expediente instruido se comprueba que el memorial de casación fue depositado en la secretaría general de esta Suprema Corte de Justicia en fecha 24 de mayo de 2024 y que el emplazamiento se realizó mediante el acto núm. 1297-24 en fecha 4/6/2024 instrumentado por [redacted], alguacil ordinario del Primer Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional. Por otro lado, al haber realizado el depósito del correspondiente acto de emplazamiento en el centro de servicio presencial

de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial en fecha 10 de junio de 2024, resulta evidente que no se ha violentado el plazo indicado en el párrafo II del artículo 20 de la Ley núm. 2-23, cuyo cómputo inició a partir de la fecha en que fue interpuesto el memorial de casación, conforme se ha establecido.

VI. Sobre el interés casacional

17. 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.

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

19. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 contempla los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando que este procede contra: *1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en última instancia,*

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

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

20. El interés casacional como institución procesal tiene 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el artículo 10.3 literales *a), b)* y *c)* de la ley que regula la materia. **Igualmente existe el interés**

casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa, materias señaladas en el numeral 2) del artículo 10, a saber: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo contexto se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierne a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de la que provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal según resulta del artículo 12 de la citada ley.

21. En el caso que nos ocupa, la parte recurrente fundamenta la existencia del interés casacional en la oposición de la decisión impugnada con las sentencias: (i) SCJ, 1 Sala, sentencia núm. 184-2014 del 26 de marzo de 2014; (ii) Sentencia 50-2016 del 3 de febrero de 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. núm. 422-2017 mal interpretó la sentencia SCJ-TS-22-0537, estableciendo que Pro Consumidor se atribuyó facultades propias de los tribunales del orden judicial, ya que no tiene potestad jurídica para

ordenar la devolución del monto pagado por el inmueble y el saldo de la deuda.

22. En la especie, tras la lectura del memorial de casación esta Tercera Sala ha podido constatar que la parte recurrente Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) lo cual involucra eventualmente los derechos de los consumidores.

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

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

25. Así las cosas, para apuntalar el único medio de casación, la parte recurrente aduce en síntesis, que el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación de la ley y a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia al establecer en los ordinales 41 y 42 de la sentencia impugnada que al emitirse la Resolución [redacted]. núm. 422-2017 excedió las facultades legales que le han sido conferidas por el legislador, al ordenar la devolución del monto pagado por el inmueble y el saldo de la deuda, actuando en franca

violación a la ley; 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.

26. 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.

27. 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 pues, dichas resoluciones fueron elaboradas con sujeción al principio de legalidad que se extiende especialmente a la motivación y argumentación.

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

"Hecho a controvertir Determinar si el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR), excedió de sus potestades al dictar la Resolución núm. [redacted]. No. 422-2017, de fecha 07 de agosto del año 2017, y si viola los principios de igualdad e interdicción arbitraria de la administración. 28. La entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., pretende que se declare la nulidad y revocar, la Resolución núm. [redacted]. No. 422-2017, de fecha 07 de agosto del año 2017, emitida por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR), en virtud del art. 132 de la Ley núm. 358-05, la recurrida se excedió en sus competencias pues las funciones de su Dirección Ejecutiva reposan en la "Inspección y Vigilancia". 29. Este tribunal señala del asunto tratado los siguientes hechos: a) En fecha 03 de septiembre de 2014, la señora [redacted], adquirió mediante un financiamiento con la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos (APAP), el inmueble que habían comprado a la CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., concerniente al Apartamento núm. 201, Condominio San Luis I, [redacted], por un valor de un millón cuatrocientos mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$1,400,000.00). b) Que en marzo del año 2016 la recurrente notó que el

inmueble presentaba múltiples filtraciones y grietas en diferentes zonas, a raíz de esto se comunicó con el proveedor informándole los problemas que percibía, sin embargo, el proveedor nunca se ha presentado para mostrar soluciones a los problemas que afectan a la consumidora, razón por la cual promovió una reclamación ante el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR). c) Que en fecha 04 de enero del 2017 fue levantada Acta de No Comparecencia No. 04/2017 quedando de ello agotada la fase de conciliación. d) Posteriormente, en fecha 21 de febrero del 2017 fue levantada el acta de inspección no. 20272 en fecha 21 de febrero del 2017 por el Departamento de Inspección y Vigilancia de PRO CONSUMIDOR. 30. De acuerdo con las disposiciones del artículo 53 de nuestra carta magna, en cuanto a los derechos del consumidor, dispone: "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." 31. El INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR) es el organismo estatal creado mediante la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario (358-05), con el objetivo de establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la protección efectiva de los derechos de los consumidores en la República Dominicana. 32. Para estatuir sobre este planteamiento es indispensable repasar el contenido del acto impugnado en la especie, a saber, la Resolución núm. [redacted]. No. 422-2017, de fecha 07 de agosto del 2017, mediante la cual decidió: "PRIMERO: DECLARA buena y válida en cuanto a la forma la reclamación No. 32R002/438/2016/1, interpuesta por la señora [redacted], en contra del proveedor Constructora Subo, S.R.L, RNC-1-24-00463-2. SEGUNDO: En cuanto al fondo, ACOGE la presente reclamación por los

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01367
Solicitud núm.: 2024-R0247318
Recurrente: Instituto Nacional de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

motivos expuestos en el cuerpo de la presente resolución y, en consecuencia, ORDENA a Constructora Subo, S.R.L, RNC-1-24-00463-2: a) Saldar a su entero cargo a la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos (APAP) el valor financiado con que la hoy reclamante adquirió el inmueble; b) Devolver a la consumidora el inicial, anticipo y cualquier otro monto que ésta le haya pagado para la operación de compraventa realizada con el inmueble No. No. 201, del condominio San Luis I, en la parcela 3-003.17792-17834 del distrito catastral No. 6, del Distrito Nacional; c) Gestionar a su entero costo los procesos legales derivados de la venta de este inmueble en perjuicio de la consumidora; sin perjuicio de que dicha consumidora que pueda acudir por ante los tribunales ordinarios para dilucidar cualquier otra pretensión. TERCERO: Ordena al proveedor que todos estos pagos se realicen en un plazo no mayor a treinta (30) días a partir de la recepción de la presente resolución. Y que un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) el consumidor deshabite el inmueble objeto de reclamo. CUARTO: En atención al principio Precautorio de la Ley de Protección, REMITE el presente caso al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y al Ayuntamiento de Santo Domingo Este (ASDE) con la finalidad de que realicen, si lo estiman de lugar, las evaluaciones correspondientes para verificar las condiciones técnicas del inmueble objeto de reclamo. QUINTO: Ordena la notificación de la presente decisión a la Asociación Popular de Ahorros y préstamos (APAP), entidad financiera vinculante en el presente proceso, a fines de que sea oponible, conforme derecho y facilite el descargo de la consumidora (deudora). SEXTO: Ordena ejecutar los mandatos de la presente Resolución no obstante cualquier recurso que contra la misma se interponga, dada la ausencia de efecto suspensivo de los recursos administrativos. SEPTIMO: Otorga el plazo de treinta (30) días hábiles, a contar del día en que el recurrente reciba la notificación de la presente resolución, para recurrirla mediante la interposición del Recurso de Reconsideración por ante la Dirección Ejecutiva o del Recurso Jerárquico por ante el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, Pro Consumidor, conforme

las disposiciones de la Ley No.107-13 citada, o bien que pueda disponer del mismo plazo de treinta (30) días para acudir directamente a la vía contenciosa administrativa por ante el Tribunal Superior Administrativo, según fuere su elección. OCTAVO: Ordena la notificación de la presente resolución a las partes en conflicto." 33. De acuerdo con lo dispuesto por 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 relativos a esta ley". 34. La legalidad o primacía de la ley es un principio fundamental conforme al cual todo ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley y de su jurisdicción. Es decir, que conforme a este principio la administración no podría actuar por autoridad propia, sino que ejecutando el contenido de la ley, ello bajo una interpretación estricta del principio de la separación de poderes. 35. Un presupuesto básico de la cláusula constitucional del estado de derecho lo constituye el control jurisdiccional de las acciones y omisiones de los órganos y entes que ejercen la función administrativa del estado. La constitución dominicana inserta de manera específica en la parte dedicada a la administración pública que a los tribunales le corresponde el control de la legalidad, esto es, el respeto o sumisión de la administración al entero ordenamiento jurídico del Estado. 36. La Ley 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece como principio, el debido proceso, de acuerdo con el cual las actuaciones de la administración se realizarán con sometimiento pleno a las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. 37. En el anterior sentido, el artículo 18 de la Ley núm. 358/05, literal b dispone entre las diversas facultades reconocidas a la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor, la de realizar las investigaciones que le sean requeridas en materia de peso, calidad y medida de los bienes y servicios. Asimismo, el artículo 24 de la referida norma inviste a Pro-Consumidor con facultades de inspección y de vigilancia en relación con

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01367
Solicitud núm.: 2024-R0247318
Recurrente: Instituto Nacional de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

entidades públicas y privadas para la aplicación de la ley. 38. El artículo 27 de la ley dispone que en caso de retenerse violación a las disposiciones de la Ley 358/05, la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor deberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso. 39. Sobre la competencia de la Dirección Ejecutiva de Proconsumidor, se transcribe el siguiente artículo de la Ley 358-05, General de los Derechos del Consumidor: "Art. 19.- La Dirección Ejecutiva tendrá a su cargo: 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; 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 éste lo requiera8; 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; 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." 40. Por otro lado, para lo que se discute en la especie resulta imperioso destacar que conforme al artículo 1641 del Código Civil "el vendedor está obligado a garantizar la cosa vendida por los defectos ocultos que ésta tuviere, si la hicieren inútil para el uso a que se destina, o que disminuyen de tal modo este uso, que no lo habría comprado o hubiera dado un precio menor, a haberlos conocido"; que del estudio de la resolución impugnada se presume que el vendedor conociese de los vicios del inmueble al haber ejecutado una construcción contraria a la que fue aprobada en la licencia de construcción, de forma defectuosa o con vicios; de lo que se desprende, conforme al artículo 1646 del código civil dominicano, que el vendedor se obligará a la restitución del precio y al desembolso al comprador de los gastos ocasionados por la venta. 41. La condición resolutoria es aquella que, una vez verificada, produce la revocación de la obligación, y vuelve a poner las cosas en el mismo estado que tendrían si no hubiese existido la obligación, en virtud de lo establecido en el artículo 1183 del Código Civil Dominicano; en ese sentido, para que el contrato sea disuelto y con ello se ponga fin a lo convenido retroactivamente por el incumplimiento de una de las partes, siempre que no existe acuerdo o voluntad de las partes de rescindirlo, sin diferencias, es necesario que la resolución sea pronunciada judicialmente. 42. Asimismo, según la Resolución de marras, se observa que a la parte recurrente se le notificó para que cambiara a la compradora para otro inmueble o la devolución del monto pagado por ser dicho inmueble inhabitable, y como la recurrente no obtemperó a su requerimiento, en esas atenciones se procedió a ordenar a la parte recurrente saldar la deuda que había adquirido la compradora, así como devolver el pago del inicial, anticipo o cualquier otro monto para la operación de

compraventa. 43. Luego de hacer un análisis exhaustivo a la normativa precedentemente indicada, hemos podido determinar, que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, no tiene facultad conforme el principio de legalidad y juridicidad del acto administrativo, para ordenar el saldo de una deuda, así como devolver el pago del inicial, anticipo o cualquier otro monto para la operación de compraventa realizada con el inmueble, pues la misma ley y reglamento sólo la faculta a la verificación y revisión del inmueble y de estos contratos. No obstante, este colegiado ha verificado que la medida tomada por la recurrida excedió su facultad de inspección y vigilancia, en la medida en que ordenó a la parte recurrente saldar la deuda de la compradora, así como devolver el pago del inicial, anticipo o cualquier otro monto por la compra del inmueble. 44. En este escenario, resulta relevante apuntar que lo acontecido sucede en el marco de un procedimiento administrativo y no como los casos de conflictos que contemple la legislación para ser conocido ante sus respectivas instancias; por tanto, amén de que las estructuras del inmueble pusieran en riesgo la salud o la integridad del consumidor, de acuerdo a la inspección del inmueble y que fueren contrarias a la Ley núm. 358-05, existe el procedimiento ante los tribunales conferido por el artículo 19 arriba indicado, que establece a cargo de la Dirección Ejecutiva de Proconsumidor, "Someter a los infractores ante las instancias judiciales competentes, así como asistir y asesorar al ministerio público de las mismas cuando éste lo requiera". En tal sentido, la competencia para los casos en que se solicite la devolución del monto pagado es facultad exclusiva de índole jurisdiccional y no administrativa. 45. De conformidad a los motivos anteriores, en sana aplicación de justicia, esta Sala procede a acoger el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por la entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., y en consecuencia revoca la Resolución núm. 422-2017, de fecha 07 de agosto del año 2017, emitida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), por no tener potestad jurídica para ordenar la devolución del monto pagado por el inmueble y el saldo de la deuda" (sic).

29. 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 núm. 422-2017 de fecha 7 de agosto de 2017 dictada por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor).

30. 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[2].

31. 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

[2] SCJ-TS-22-0537, de fecha 31 de mayo 2022. [redacted]. 1338.

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[3].

32. 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 Consumidor), al emitir la Resolución núm. [redacted]. 422/2017 de fecha 7 de agosto de 2017, excedió las facultades que le han sido conferidas por el legislador, pues al ordenar la devolución del monto y el saldo de la deuda, ejerciendo 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.

33. 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.

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

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01367
Solicitud núm.: 2024-R0247318
Recurrente: Instituto Nacional de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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.

34. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a la entidad Constructora Subo, SRL., cumplir con el referido reembolso económico.

35. 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.

36. 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".

37. 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.

38. 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".

39. 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".

40. 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.

41. 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) pueda decidir la suerte de los contratos civiles suscritos entre personas particulares, es decir, ordenar la devolución del precio en un contrato de compraventa -acción que deviene en la pérdida de efectos jurídicos del acto suscrito entre las partes como sucede en el caso que se analiza- ya que es función exclusiva de los tribunales del orden judicial de conformidad con las normas del Derecho Civil, porque esto debe ser pronunciado por un juez.

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

43. De igual modo tiene influencia en la presente litis el principio de legalidad, el cual, frente a la administración pública, implica que esta solo podrá realizar las acciones que de manera explícita le reconozca el ordenamiento jurídico, que es lo que se conoce como el principio de vinculación positiva de la administración a la ley. En consecuencia, se rechaza el recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor).

44. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60 párrafo V de la Ley núm. 1494-47 de 1947, *en el recurso de casación en esta materia no habrá condenación en costas,* lo que aplica en la especie. Lo que vale decisión, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

VII. Decisión

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

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01367
Solicitud núm.: 2024-R0247318
Recurrente: Instituto Nacional de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) contra la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-01049 de fecha 30 de noviembre de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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

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