REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 0030-2019-ETSA-03055
Solicitud núm.: 2025-R0038938
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurridos: Tower Construction Arena Blanca, SRL. y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-3236

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, 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, Distrito Nacional, en fecha **30 de septiembre de 2025**, años 182° de la Independencia y 163° 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. 0030-03-2024-SSEN-00594 de fecha 10 de octubre de 2024 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 0030-2019-ETSA-03055
Solicitud núm.: 2025-R0038938
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurridos: Tower Construction Arena Blanca, SRL. y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 16 de enero de 2025 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 por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la sociedad comercial Tower Construction Arena Blanca, SRL., representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 9 de mayo de 2025 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogado constituido Lcdo. [redacted].

3. En ese proceso figura como parte recurrida el Consejo de Administración del Consejo de Propietarios del residencial One World Tower sin que haya depositado su memorial de defensa.

4. Mediante dictamen de fecha 15 de mayo de 2025 suscrito por el Lcdo. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

5. El magistrado Manuel R. Herrera Carbuccia, no firma la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

II. Antecedentes

6. Mediante la resolución núm. [redacted]. núm. 1116-2018 de fecha 26 de octubre de 2018, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), acogió la reclamación núm. 01R002/554/2017/1 presentada por el señor [redacted], representante del Consorcio de Propietarios del Condominio One World Tower y ordenó a la sociedad comercial Tower Construction Arena Blanca SRL., reparar los vicios de construcción que presentan los apartamentos del residencial One World Tower, en un plazo razonable de ciento veinte (120) días contados partir de la notificación de la resolución, o en su defecto, la devolución íntegra del valor pagado por cada adquiriente, así como también le impuso una sanción de ocho mil (8,000) salarios mínimos por violentar los artículos 33 literales c), d) y e), 48 , 63 párrafo 1, 66, 70, 80, 84, 88 literales a) y e), 98 literales b) y e) de la Ley núm. 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario, así como el artículo 8 de la Resolución núm. 016-2017 emitida por el Consejo Directivo de Pro Consumidor. Posteriormente, fue incoado un recurso de reconsideración contra la referida decisión

administrativa, rechazado mediante la resolución núm. 061-2019 de fecha 29 de noviembre de 2018.

7. Inconforme, la sociedad comercial Tower Construction Arena Blanca SRL., interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-03-2024-SSEN-00594 de fecha 10 de octubre de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 19 de diciembre del 2019, por la sociedad TOWER CONSTRUCTION ARENA BLANCA, SRL, contra EL INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR "PRO CONSUMIDOR", al CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL CONSEJO DE PROPIETARIOS DEL RESIDENCIAL ONE WORLD TOWER, por haber sido depositado de acuerdo a las disposiciones que rigen la materia. **SEGUNDO:** ACOGE PARCIALMENTE, en cuanto al fondo, el indicado recurso; y, en consecuencia, ANULA de manera parcial las Resoluciones Nos. 1116-18, de fecha 26 del mes de octubre del año 2018 y confirmada por la Resolución Rec. No. 061-2019, de fecha 30 de septiembre de 2019, rendidas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, en cuanto a la sanción impuesta por la comprobación en la comisión de faltas muy graves de ocho mil (8,000) salarios mínimos, y las confirma en los demás aspectos, por los motivos dados en el cuerpo de esta decisión. **TERCERO:** DECLARA el proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA la comunicación, vía secretaría general, de la presente sentencia a las partes envueltas en el proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA.

Exp. núm.: 0030-2019-ETSA-03055
Solicitud núm.: 2025-R0038938
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurridos: Tower Construction Arena Blanca, SRL. y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio:** Errónea interpretación de la ley "(sic).

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

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

V. Sobre el defecto de la parte recurrida

9. Previo al examen del recurso de casación, esta sala procederá a verificar la posible declaratoria del defecto de la parte recurrida Consejo de Propietarios del residencial One World Tower, conforme con lo prescrito en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23.

10. El artículo 21 de la Ley núm. 2-23 dispone que *la parte recurrida depositará el original de su memorial de defensa con constitución de abogado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, que contendrá todos sus medios de defensa, excepciones o presentará recurso de casación incidental o alternativo, así como los documentos en que sustente sus medios, en un plazo no* [redacted] *días*

hábiles a contar de la fecha del acto de emplazamiento. Asimismo, el párrafo II, del citado artículo, señala que *la notificación del memorial deberá ser depositada en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia dentro de los cinco (5) días de su fecha de notificación al abogado recurrente.*

11. En ese contexto, en el expediente reposa el acto núm. 89/2025 de fecha 24 de enero de 2025 instrumentado por el ministerial [redacted], ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal, por medio del cual la recurrente realizó el emplazamiento a la parte recurrida, el Consejo de Administración del Consejo de Propietarios del Residencial One World Tower, cuyo examen permite advertir que se notificó en la *calle* [redacted], *esquina calle El Retiro, núm. 46, Ensanche Paraíso, de esta ciudad*, lugar en el que, conforme con lo descrito en la sentencia impugnada, posee su domicilio, expresando el ministerial actuante que habló personalmente con [redacted], quien se identificó como empleado.

12. En vista de que el acto de emplazamiento cumplió con las exigencias requeridas por el artículo 20 de la Ley núm. 2-23, y hasta el momento la parte recurrida no ha realizado las actuaciones que la precitada normativa coloca a su cargo, procede declararla en defecto, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

Exp. núm.: 0030-2019-ETSA-03055
Solicitud núm.: 2025-R0038938
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurridos: Tower Construction Arena Blanca, SRL. y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

VI. Incidentes

En cuanto a la caducidad del recurso de casación

13. En su memorial de defensa la parte recurrida Tower Construction Arena Blanca, SRL. solicitó la perención del presente recurso, por no existir constancia de que el acto de emplazamiento se haya presentado en el plazo de quince (15) días previstos en el párrafo II del artículo 20 de la Ley 2-23. Que, contrario a lo solicitado por la parte recurrida, debe apuntarse que la inobservancia que se comenta es sancionada por el legislador con la caducidad del recurso, y como tal será abordado más adelante.

14. La parte recurrente el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) no obstante haberle sido notificado el referido memorial de defensa mediante el acto núm. 950/2025 de fecha 20 de mayo de 2025, instrumentado por el ministerial [redacted], ordinario de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, no depositó escrito justificativo contestando la pretensión incidental de la parte recurrida conforme lo permite el artículo 10 de la Ley núm. 2-23.

15. Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, es menester examinarlos con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

16. De acuerdo con lo dispuesto en 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. Respecto del presente caso, ha podido comprobarse que en fecha 31 de enero del 2025 fue depositado por la parte recurrente el acto identificado con el núm. 89/2025 de fecha 27 de enero de 2025, instrumentado por [redacted], alguacil ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal, mediante el cual la actual recurrente notificó a la parte recurrida su memorial de casación, de lo cual se desprende que dicho acto de emplazamiento fue depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia antes de vencerse el plazo de 15 días hábiles computados a partir del depósito del recurso de casación, todo de conformidad con el párrafo II del

artículo 20 de la Ley núm. 2-23, motivo por el que se desestima el incidente planteado.

VII. Sobre el interés casacional

21. Con anterioridad al examen de los medios de casación, corresponde que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, evalúe si en la especie se satisfacen los presupuestos de admisibilidad requeridos por el legislador y cuyo control oficioso prevé la ley, en lo relativo a la acreditación del interés casacional en virtud de lo establecido en el artículo 10 numeral 3 de la Ley núm. 2-23.

22. A partir de lo anteriormente expuesto, 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].

23. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 prevé 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

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

instancia, en ocasión de las siguientes materias o asuntos: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras; competencia de los tribunales. 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.

24. El interés casacional como institución procesal tiene 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del 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 1 del artículo 10, que son las siguientes: 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 concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de donde provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, conforme resulta del artículo 12 de la citada ley.

25. **En la especie, tras la lectura del memorial de casación esta Tercera Sala ha podido constatar que la parte recurrente es el Instituto Nacional de**

Exp. núm.: 0030-2019-ETSA-03055
Solicitud núm.: 2025-R0038938
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurridos: Tower Construction Arena Blanca, SRL. y comparte
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) lo cual involucra eventualmente los derechos de los consumidores.

26. **En ese sentido destaca que el artículo 10.1 de la Ley núm. 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.**

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

28. Así las cosas, para apuntalar su único medio de casación, la parte recurrente sostiene en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en una errónea interpretación de la ley al establecer que el exponente se extralimitó en su competencia, puesto que inobservó que constituye un acto protegido bajo la Ley núm. 358-05 la venta de una vivienda o de un proyecto habitacional; que al tipificarse una relación de consumo, debido a que existe un proveedor, un consumidor y se comercializa un servicio destinado a uso personal y dado que se denuncian violaciones e incumplimientos, resulta competencia de Pro Consumidor para conocer de los conflictos derivados de una transacción, contrario a lo manifestado por los jueces del fondo quienes establecieron que

se usurparon funciones conferidas a los juzgados de paz; que únicamente en los casos en los que el consumidor solicita indemnizaciones por daños y perjuicios debe apoderar a la jurisdicción civil.

29. Continúa alegando la parte recurrente que las resoluciones emitidas en el caso concreto, no subvierten el orden constitucional ni vulneran derechos fundamentales, puesto que fueron emitidas por un órgano competente como lo es el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), quien tiene la potestad para ordenar la reparación de los vicios de construcción de un inmueble, lo cual se encuentra consagrado en el artículo 33 literal e) y 63 y su párrafo de la Ley núm. 358-05, razones por las que la sentencia impugnada debe ser casada.

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

"26. De la lectura de la referida Resolución, ha podido apreciar este Colegiado, que, con la misma la recurrida hizo uso de la facultad sancionadora al determinar que la hoy recurrente había cometido faltas muy graves que debían ser sancionadas bajo el criterio de sobrepasar los 500 salarios mínimos establecidos en la norma, en esa virtud resulta indispensable definir el alcance de dicha facultad y el modo en el que la normativa aplicable a la especie, es decir, la Ley 358- 05; despliega la misma... 37. En ese tenor el Instituto de Protección de los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), se excedió en las atribuciones conferidas por la ley, una vez, que, en el presente caso, han hecho las veces de "*juez y parte*" al juzgar su propia actividad y aplicarle el derecho objetivo, y con ello convertir

a ese organismo en un "*tribunal de primer grado*", disponiendo sanciones para las cuales no se encuentra habilitada y por tanto no son de su competencia... 40. Que en ninguna parte de la Ley General de Protección a los Derechos del Consumidor o Usuario No. 358-05, le otorga la habilitación a PRO-CONSUMIDOR de imponer sanciones a raíz de la supuesta comprobación de las infracciones verificadas en el artículo 112 de dicha ley. Es decir que, es la propia ley No. 358-05 la que ha establecido que en caso de una posible configuración de las citadas infracciones, será competencia de los tribunales del orden judicial, específicamente el juzgado de paz disponer las sanciones de lugar, de lo que se desprende, que con la actuación de condenar a la hoy recurrente al pago de una sanción de ocho mil (8,000) salarios mínimos por la comisión de faltas muy graves recogida en la Resolución No. 1116-18, de fecha 26 del mes de octubre del año 2018 y confirmada por la Resolución Rec. No. 061-2019, de fecha 30 de septiembre de 2019, rendidas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, se vulnera en perjuicio de la recurrente el debido proceso sancionador esbozado en el referido artículo 113, de la Ley 358-05, cuya competencia ha sido atribuida como se lleva dicho a los tribunales del orden judicial, en consecuencia su proceder lesiona el Principio de Separación de los Poderes Públicos, ya que inicia "un proceso de investigación, y concluye a su vez "sancionando al sujeto" imponiendo una sanción de ocho mil (8,000) salaros mínimos por la comisión de faltas muy graves. 41. De lo expuesto resulta evidente, que la Resolución No. 1116-18, de fecha 26 del mes de octubre del año 2018 y confirmada por la Resolución Rec. No. 061-2019, de fecha 30 de septiembre de 2019, rendidas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor y suscrita por la Dra. [redacted], directora ejecutiva, transgrede en perjuicio de la recurrente, la Tutela Judicial efectiva y debido proceso al atribuirse facultades jurisdiccionales propias de los tribunales del orden judicial, específicamente el Juzgado de Paz del lugar donde se comprobó la infracción. 42. Que al atribuirse la recurrida, facultades que no

le han sido conferidas expresamente por la Ley que la crea, como ocurre en la especie, tal proceder acarrea la nulidad parcial de las referidas Resoluciones Nos. 1116-18, de fecha 26 del mes de octubre del año 2018 y confirmada por la Resolución Rec. No. 061-2019, de fecha 30 de septiembre de 2019, rendidas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, conforme lo prevé el artículo 6 de la Constitución dominicana, el cual dispone: "Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución." 43. En esa virtud procede acoger parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por la sociedad TOWER CONSTRUCTION ARENA BLANCA, SRL, en consecuencia, declara la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. 1116-18, de fecha 26 del mes de octubre del año 2018 y confirmada por la Resolución Rec. No. 061-2019, de fecha 30 de septiembre de 2019, rendidas por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, en cuanto a la sanción impuesta por la comprobación en la comisión de faltas muy graves de ocho mil (8,000) salarios mínimos, y las confirma en los demás aspectos, tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión" (sic).

31. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* procedió a acoger parcialmente el recurso contencioso administrativo, estableciendo que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores, al imponer en la resolución núm. [redacted]. núm. 1116-2018 de fecha 26 de octubre de 2018 -

ratificada mediante la resolución núm. 061-2019 de fecha 30 de septiembre de 2019- una sanción de ocho mil (8,000) salarios mínimos a Tower Construction Arena Blanca SRL., por violentar los artículos 33 literales c), d) y e), 48 , 63 párrafo 1, 66, 70, 80, 84, 88, literales a) y e), 98 literales b) y e) de la Ley núm. 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario, así como el artículo 8 de la Resolución núm. 016-2017, emitida por el Consejo Directivo de Pro Consumidor, e incurrir en faltas muy graves.

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

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

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

34. 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.

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

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

artículos 138, 139, y 146 de nuestra Constitución, siempre que no exista un conflicto con una reserva de ley expresa indicada por el constituyente[3].

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

38. En la especie es preciso indicar que, salvo los casos comprendidos en el artículo 435 de la Ley núm. 358-05, la normativa reguladora no dota de

[3] SCJ, Tercera Sala, de diciembre 2020. Rte: Claro Vs Indotel.
[4] [redacted], Roberto, Manual de Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial Trillas, México, 1997, pp. 334 - 335.
5 Adulteración de fechas de expiración. Se prohíbe la adulteración o eliminación de las fechas de expiración o de uso permitido, en materia de alimentos, medicamentos u otros productos perecederos, por constituir acciones fraudulentas que conllevan riesgos para la salud y seguridad de los consumidores. La violación de esta prohibición será sancionada por la Dirección Ejecutiva de Pro 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.

potestad sancionadora expresa -y sin lugar a dudas- al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, sino de una facultad de comprobación administrativa previa al apoderamiento de los órganos jurisdiccionales con facultad para la imposición de multas. Esto es lo que en doctrina se reconoce como actuación administrativa de inspección o comprobación administrativa, la cual es *una función especial que tiene por objeto cautelar y/o constatar el cumplimiento de lo previsto por el ordenamiento vigente en el desempeño de determinadas actividades sujetas a regulación determinada. En lo específicamente referido a los efectos del ejercicio de las potestades de inspección, cuando concluyan en la constatación o verificación de la existencia de contravenciones al ordenamiento vigente, y conduce a un procedimiento sancionador*[6] y que esto *en modo alguno podría suponer la posibilidad de asimilar la potestad de inspección (así como todas las actuaciones relacionadas con la misma) a una etapa correspondiente a la instauración y/o trámite de un procedimiento administrativo sancionador*[7].

39. 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

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

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

40. Ahora bien, en el supuesto de que resultase de esas inspecciones el conocimiento de una situación de riesgo para la salud de los consumidores podrá Pro Consumidor adoptar medidas cautelares[8]; para prevenir riesgos o daños, como sería la retirada de un producto del mercado. Pero hay que dejar bien claro que dichas medidas, por su función, no constituyen una sanción propiamente dicha. Es que una sanción no es una medida preventiva, sino un castigo por violentar el ordenamiento jurídico. En definitiva, son dos situaciones conceptuales muy diferentes y no asimilables la una a la otra.

41. 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[9], sino que las

[8] Las que por su naturaleza son provisionales.

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

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

42. 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.

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

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

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

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

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

calidad, el peso y contenido por unidad comercializable, no menos cierto es que, distinto a lo argüido por la parte recurrente, la citada disposición legal no deja a cargo del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) la potestad de conminar al cumplimiento de dicha obligación, sino más bien tal y como se desprende de la parte final, la reclamación presentada ante el órgano por el consumidor o usuario le habilita para ejercer las actuaciones administrativas de inspección o comprobación administrativa para aplicar las medidas cautelares que la ley le faculte a fin de garantizar la protección de los derechos de estos.

46. En virtud de lo anterior esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación advierte que el tribunal *a quo* no obró contrario al derecho al revocar parcialmente los actos impugnados tras llegar a la conclusión de que al imponer una sanción administrativa (multa) la dirección ejecutiva de Pro Consumidor obró fuera de sus competencias legales y excedió las facultades que le han sido conferidas por el legislador, puesto que ha quedado comprobado que 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.

47. De lo antes indicado, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende que, en la especie, los jueces del fondo no incurrieron en una mala aplicación e interpretación de la norma legal, es decir, de la Ley núm. 358-05, razón por la que se rechaza el único medio de casación analizado.

48. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los medios examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

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

VIII. 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.: 0030-2019-ETSA-03055
Solicitud núm.: 2025-R0038938
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurridos: Tower Construction Arena Blanca, SRL. y comparte
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. 0030-03-2024-SSEN-00594 de fecha 10 de octubre de 2024 dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, 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.