REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-3364

[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 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 la sociedad comercial Golden Travel Club, SRL., contra la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00206 de fecha 30 de junio de 2021 dictada por la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 20 de septiembre de 2021 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Licdos. [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], Camila [redacted] y [redacted], actuando como abogados constituidos la sociedad comercial Golden Travel Club, SRL., representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 8 de noviembre de 2021 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Dres. [redacted], [redacted] y los Licdos. [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted].

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

3. Mediante resolución núm. 033-2025-SRES-00191 dictada en fecha 26 de febrero de 2025 por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en Cámara de Consejo, acogió el defecto a las partes recurridas [redacted] y [redacted].

4. Mediante dictamen de fecha 18 de marzo de 2025 suscrito por Fadulia [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

5. El recurso de casación que nos ocupa fue depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23, de fecha 17 de enero de 2023, sobre Recurso de Casación, sin embargo, aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: *… queda suprimida la obligación… de celebración de audiencias, si todavía no se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.*

II. Antecedentes

6. En fecha 13 de mayo de 2019 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) emitió la resolución núm. 350-

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

2019, contentiva de repuesta a la reclamación núm. 01R002/3667/2017/1 de fecha 26 de septiembre de 2017, interpuesta por [redacted] y [redacted], contra la agencia Golden Travel Club, SRL., quien, inconforme interpuso un recurso contencioso administrativo dictando la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00206 de fecha 30 de junio de 2021, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO** Rechaza las conclusiones incidentales planteadas por la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, por improcedentes y mal fundado. **SEGUNDO**: DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma, por haber sido hecho de conformidad con la ley, el recurso contencioso administrativo, incoado por la razón social GOLDEN TRAVEL CLUB, [redacted]., en fecha doce (12) de julio del año dos mil diecinueve (2019), contra la Resolución No.350-2019, de fecha 13 de mayo del 2019, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), y lo rechaza en cuanto al fondo, por los motivos expuestos. **TERCERO**: Declara el presente proceso libre del pago de costas. **CUARTO**: Ordena a la secretaría la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a la parte recurrente, la razón social GOLDEN TRAVEL CLUB, [redacted]., a las partes recurridas el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS 5 DERECHOS DEL CONSUMIDOR, (PRO-CONSUMIDOR), así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO**: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo"(sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Falta de base legal, violación y falta de interpretación de la ley. **Segundo medio**: Violación a la tutela judicial efectiva, falta de motivación y violación al artículo 141 del Código de Procedimiento Civil" (sic).

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

8. De conformidad con lo que establece la Constitución de la República el artículo 9 de la Ley núm. 156-97 de fecha 10 de julio de 1997 que modificó la Ley núm. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991 Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre de 1953 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08 del 19 de diciembre de 2008 esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

9. Para apuntalar el primer medio de casación propuesto, la parte recurrente alega en esencia, que el tribunal *a quo* incurrió en una falsa interpretación de la Ley núm. 358-05, al validar que el Instituto Nacional de Protección de los

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) tenía competencia para declarar la resolución del contrato suscrito entre las partes y ordenar la devolución de valores, cuando dicho órgano administrativo carece de atribución expresa para adoptar ese tipo de medidas. Sostiene la parte recurrente, que los jueces de fondo fundamentaron su decisión en los artículos 63 y 117 de la citada ley, disposiciones que regulan la idoneidad de bienes y servicios y el inicio del procedimiento administrativo, respectivamente, pero que no otorgan potestad resolutoria contractual ni sancionadora en los términos aplicados; y que, en consecuencia, la sentencia recurrida se aparta del criterio jurisprudencial reiterado de esta Sala, el cual ha delimitado que las funciones de PROCONSUMIDOR se circunscriben a labores de inspección, comprobación y adopción de medidas correctivas, siendo que las sanciones y la declaración de nulidad o resolución de contratos corresponden a la jurisdicción competente conforme al artículo 132 de la Ley núm. 358-05.

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

"21. Del análisis de los documentos que obran depositados en el expediente se ha podido comprobar que la parte recurrente, por lo que nos muestra un correo enviado por la señora [redacted], donde se hace una reservación a

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

nombre de los socios bajo el código No. GT20110223 en el Hotel Emotions, por 5 días y 4 noches, para un adulto y dos 02 niños de 8 y 10 años, bajo la categoría de todo incluido, en fecha 15 al 19 de septiembre por un valor aproximado de US$1,312.00, pero lo cierto es que no existe una confirmación de dicha reserva, ni ningún documento que certifique la entrada de los socios a dicho hotel, por lo que no se evidencia el disfrute de este por partes de los señores [redacted] y [redacted]. 22. En adición a lo anterior, esta sala ha constatado que los señores [redacted] Y [redacted] por la inquietud e inconformidad que presentaban al no poder utilizar los servicios de dicha membrecía, ya que nunca había disponibilidad y tener los precios más elevado que cualquier otra página web que ofrecen los mismos servicios, solicitaron vía correo electrónico una cita con la agencia proveedora GOLDEN TRAVEL CLUB, S.R.L; sin embargo al no tener respuesta alguna de esta, deciden presentar reclamo ante PROCONSUMIDOR, el cual emite la resolución No. 350-2019, de fecha 13 de mayo del 2019 a favor de dichos socios. 23. Por lo antes indicado, este Tribunal entiende procedente rechazar el recurso incoado por la razón social GOLDEN TRAVEL CLUB, S.R.L., y en consecuencia confirmar los términos de la Resolución No. 350-2019, de fecha 13 de mayo del año 2019, emitida por El INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR, (PRO-CONSUMIDOR).” (sic)

11. Del análisis de la sentencia impugnada se advierte que el tribunal *a quo,* tras constatar la ausencia de confirmación de la reserva hotelera y la insatisfacción manifestada por los consumidores con relación a la disponibilidad y precios de los servicios contratados, consideró procedente

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

rechazar el recurso interpuesto por la razón social GOLDEN TRAVEL CLUB, S.R.L., y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la Resolución núm. 350-2019, de fecha 13 de mayo de 2019, emitida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR).

12. 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].

13. 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

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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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].

14. 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, al considerar que PROCONSUMIDOR actuó dentro del marco de los artículos 63 y 117 de la Ley núm. 358-05, asumiendo que tales disposiciones le otorgaban competencia para declarar la resolución del contrato suscrito entre las partes y ordenar la devolución de valores. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a Golden Travel Club, SRL., cumplir con el referido reembolso económico.

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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

15. 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.*

16. 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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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".

17. 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.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

18. 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*".

19. 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".

20. 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.

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

22. 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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

ordenamiento jurídico, que es lo que se conoce como el principio de vinculación positiva de la administración a la ley. En consecuencia, procede acoger el medio de casación propuesto.

23. Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala no procede ponderar los demás argumentos planteados por las partes en este recurso de casación, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, todos los aspectos de fondo presentados por las partes.

24. De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 20 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, *siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación*.

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

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina

Exp. núm.: [redacted]-RECA-01072
Solicitud núm. 003-2021-04502
Recurrente: Golden Travel Club, SRL
Recurrido: [redacted], [redacted] y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1647-2021-SSEN-00206 de fecha 30 de junio de 2021 dictada por la Octava Sala Liquidadora del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

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.