REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-3545

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 **31 de octubre 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 (PROCONSUMIDOR) contra la sentencia núm. 0030-04-2024-SSEN-00857 de fecha 5 de diciembre de 2024 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 12 de marzo 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 (PROCONSUMIDOR) representado por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la sociedad Diagnóstica, SA. representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 31 de marzo de 2025, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos [redacted].

3. Mediante dictamen de fecha 16 de julio de 2025 suscrito por la Lcda. Fadulia [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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

II. Antecedentes

5. En fecha 6 de junio y 1 de julio de 2020 [redacted] se realizó unos estudios médicos en la sociedad Diagnóstica, SA. pagando una diferencia de RD$650.00 pesos por concepto de higienización y bioseguridad del área por motivo de las medidas sanitarias para controlar el virus del Covid-19, razón por la que interpuso una reclamación ante el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) siendo acogida y ordenada la devolución de dinero en su favor mediante resolución núm. 1317-21 de fecha 25 de octubre de 2021.

6. Inconforme, la sociedad Diagnóstica, SA. interpuso un recurso contencioso administrativo dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-04-2024-SSEN-00857 de fecha 5 de diciembre de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: RECHAZA la excepción de inconstitucionalidad planteada por la parte recurrente, entidad DIAGNÓSTICA, S.A., por las razones anteriormente expuestas. **SEGUNDO:** RECHAZA el medio de inadmisión promovido por la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL. DE

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por los motivos expuestos. **TERCERO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo depositado en fecha 15 de diciembre de 2021, por la entidad DIAGNÓSTICA, S.A., contra la Resolución núm. 1317-2021, de fecha 25 de octubre de 2021, emitida por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR); por haber sido incoado conforme a las disposiciones que rigen la materia. **CUARTO**: ACOGE, en cuanto al fondo, el recurso contencioso administrativo; y, en consecuencia, REVOCA totalmente la Resolución núm. 1317-2021, de fecha 25 de octubre de 2021, emitida por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR); por las razones establecidas en la parte considerativa de la presente decisión. **QUINTO**: DECLARA el presente proceso libre de costas. **SEXTO**: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **SÉPTIMO**: DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

7. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Errónea interpretación de la ley y a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia. **Segundo medio**: Desnaturalización de los hechos" (sic).

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

V. Incidentes

9. Antes de ponderar el fondo del recurso, procede dirimir los pedimentos incidentales planteados por la parte recurrida sociedad Diagnostica, SA. la cual solicitó lo siguiente: a) La inadmisibilidad del recurso de casación por falta de interés casacional en violación a las disposiciones del artículo 10.3 de la Ley núm. 2-23; b) La nulidad del acto de emplazamiento por incumplimiento a las disposiciones del artículo 20 numeral 8 de la Ley núm. 2-23 referente a la falta de exhortación a la parte recurrida a comparecer en el plazo de ley mediante memorial de defensa con constitución de abogado; y c) La inadmisibilidad del segundo medio casación por carecer de motivación y justificación.

10. La parte recurrente Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) no obstante haberle sido notificado el

referido memorial de defensa mediante el acto núm. 123/2025 de fecha 3 de abril de 2025 no depositó escrito justificativo contestando las pretensiones incidentales de la parte recurrida conforme lo permite el artículo 10 de la Ley núm. 2-23.

11. Como los anteriores pedimentos tienen por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlos con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

En cuanto a la nulidad del acto de emplazamiento por falta de exhortación a comparecer a la parte recurrida

12. La parte recurrida alega que el acto de emplazamiento es nulo puesto que no cumple con las disposiciones de ley referente exhortar a comparecer a la parte emplazada en un plazo de 10 días hábiles mediante el depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia de un memorial de defensa con constitución de abogado.

13. El artículo 20 de la Ley núm. 2-23 establece que el emplazamiento ante la corte de casación deberá contener, a pena de nulidad, lo siguiente: … 8) exhortación a comparecer hecha a la parte emplazada para que, dentro del ***plazo de diez (10) días hábiles a contar del acto de emplazamiento, comparezca mediante el depósito en la secretaría general de la Suprema Corte***

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de Justicia de un memorial de defensa con constitución de abogado, que contenga sus medios de defensa y excepciones, *así como el recurso de casación incidental o alternativo…*

14. Ha sido jurisprudencia constante que *la exhortación expresa de que se emplaza a comparecer a la contraparte, como fuere en derecho, en determinado plazo y ante determinado tribunal, constituye la enunciación esencial de todo emplazamiento, sin la cual devendría en un simple acto de notificación o denuncia de una situación procesal; que, dicha exigencia se aplica con igual rigor respecto al emplazamiento en casación, no obstante sus particularidades distintivas con las demás vías de recursos; que, en tal virtud, en materia de emplazamiento en casación se ha declarado nulo el acto de emplazamiento que no contiene tal exhortación*[1].

15. Tal y como se establece, el incumplimiento de las formalidades previstas en la ley en cuanto a las notificaciones de los emplazamientos trae como consecuencia su nulidad, la cual tomando en consideración el artículo 37 de la Ley núm. 834-78, de fecha 15 de julio de 1978 solo podrá ser pronunciada en aquellos supuestos en los que se constate un agravio resultante de dicho incumplimiento, situación que es reafirmada por el artículo 88 de la Ley núm. 2-23 que preceptúa … *Ninguna nulidad podrá ser pronunciada si quien la invoca no prueba el agravio causado por la irregularidad alegada.*

[1] SCJ-TS-24-0898, de fecha 31 de mayo 2024. [redacted]. 1362.

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

16. Concretamente, se advierte del contenido del acto de emplazamiento núm. 334/2025 de fecha 18 de marzo de 2025 que el alguacil actuante [redacted] ordinario del Cuarto Tribunal Colegiado de la Cámara Penal, se trasladó a la avenida México núm. 51 sector Gazcue, Distrito Nacional, República Dominicana, indicando que es el lugar donde tiene su domicilio Diagnóstica, SA. y que una vez allí dijo haber hablado personalmente con [redacted] en calidad de empleada y a la cual le notificó, entre otras cosas, lo siguiente: … *TERCERO: intima formalmente a Diagnostica, para que en el improrrogable plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de la presente notificación produzca su memorial de defensa respecto al memorial de casación que el requirente notifica conforme dispone artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación. Advirtiéndole expresamente a mis requeridos, que en caso de no presentar los medios de defensas e incidentes en el plazo otorgado cumpliendo con el debido proceso de ley, será solicitado la nulidad del escrito de defensa, su inadmisibilidad o exclusión según corresponda y cualquier otra medida de lugar en su perjuicio conforme a lo establecido por la ley. Bajo las más amplias reservas de derechos y acciones… (sic).*

17. Al hilo de lo anterior, se ha considerado que *las formas procesales que deben ser observadas por las partes en el curso de un litigio, son aquellas precisiones que rigen acerca del modo, lugar y tiempo que deben realizarse los actos del proceso, cuya*

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

finalidad es permitir el ejercicio del derecho de defensa de las partes y que, cuando una de las partes ha incumplido alguna de las formas procesales previstas, lo que el juez debe verificar es su efecto, es decir, si ha causado alguna violación al derecho de defensa[2].

18. Si bien del indicado artículo se desprende en parte la omisión de la formalidad a la que hace alusión la parte recurrida referente a *exhortar a comparecer a la parte emplazada mediante el depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia de un memorial de defensa con constitución de abogado* y que dicha formalidad está prescrita a pena de nulidad, no obstante, sin perjuicio de lo anterior, lo que impide radicalmente la declaratoria de esta nulidad es que ella implique un grave atentado a los derechos procesales fundamentales de la recurrida previstos en el artículo 69 de la Constitución (acceso a la justicia y defensa), sin que ello esté justificado en lo más mínimo en los derechos de la parte contraria en juicio, no pretendiendo con esto desconocer que resultan imperativas las disposiciones relativas a los emplazamientos, pues con ellas se procura que la parte recurrida tenga el debido conocimiento de las acciones interpuestas en su contra y pueda, como en el presente caso, ejercer de forma integral su derecho de defensa.

[2]Ibídem

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

19. Así las cosas, se advierte de lo antes expuesto que la parte recurrida no ha probado el agravio que dicha irregularidad le ha ocasionado y que justifique la nulidad pretendida, pues depositó su memorial de defensa y ejerció su defensa material al recurso en tiempo oportuno, es decir, que dicha irregularidad sobre el referido acto no impidió que la diligencia procesal cumpliera con la finalidad a la cual estaba destinada, respecto de llevar a su conocimiento el contenido del memorial de casación intentado por la parte recurrente, razón por la cual se desestima el incidente examinado.

En cuanto a la inadmisión del segundo medio de casación

20. La parte recurrida sociedad Diagnóstica, SA. alega que el segundo medio de casación carece de motivación y justificación puesto que no expone de manera concreta, clara y concisa los fundamentos de la casación.

21. En lo referente a dicho pedimento, es preciso indicar que los vicios relacionados con los medios del recurso de casación podrían eventualmente provocar su inadmisión, pero dicha situación es un examen que transgrede el umbral de los medios de inadmisión de un acto procesal como lo es el recurso de casación, cuya naturaleza es la de no abordar el fondo de la cuestión, el cual se involucra de manera evidente cuando se sostiene que un medio de casación no tiene entidad (validez) para provocar la nulidad del fallo atacado.

Por esa razón, los vicios esgrimidos contra el segundo medio de casación serán abordados al momento en que sea decidido de manera aislada e individual, por lo que en caso de que sea inadmisible, dicha situación será pronunciada en ese momento preciso, razón por la que procede rechazar dicho pedimento.

En cuanto al interés casacional

22. La parte recurrida alega falta de interés casacional en el sentido de que la recurrente debió realizar las debidas motivaciones que fundamentara su recurso puesto que carece de pertinencia jurisprudencial por cambio de precedente lo que no supere el filtro o test de admisión.

23. 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*[3].

24. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 sobre recurso de casación prevé los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando

[3] Ley 2-23, sobre Recurso de Casación, del 17 de enero 2023, considerando sexto

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

que este procede contra: *1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en última 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.*

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

25. El interés casacional como institución procesal reviste 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 señaladas en el numeral 1 del artículo 10, las cuales 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 sentido 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 lo 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.

26. **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 Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) lo cual involucra eventualmente los derechos de los consumidores.**

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

27. **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 casacional,** razón por la que procede desestimar el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida y, en consecuencia, se pasa de manera directa a conocer el presente recurso de casación por los motivos indicados.

28. Para apuntalar su primer y segundo medios de casación**,** los cuales se analizan de forma reunida por su estrecha vinculación, la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en una errónea interpretación de la ley y de los precedentes establecidos en la Suprema Corte de Justicia y en una desnaturalización de los hechos al establecer que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) no tiene facultad legal para ordenar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios pero conserva la potestad para ordenar devolución de montos pagados en caso de que se evidencie que el servicio fue deficiente o que hubo lesiones a los derechos de los consumidores de acuerdo con las disposiciones del artículo 63 de la Ley núm. 358-05 la cual no establece que para obtener la devolución de lo pagado se debe demandar judicialmente; que los jueces de fondo al dictar la sentencia impugnada crearon un vacío jurídico y dejaron sin protección a los consumidores por el hecho de prescindir al Instituto Nacional

de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) de su facultad sancionadora y de la posibilidad de devolver dinero al consumidor cuando existe un vicio o defecto que lesione la parte más débil.

29. Continúa alegando la parte recurrente que la potestad sancionadora le fue reconocida por la Suprema Corte de Justicia a través de la sentencia SCJ-TS-22-0537 dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha 31 de mayo de 2022, la sentencia núm. 184 de fecha 26 de marzo de 2014 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario y mediante la sentencia núm. 50-2016 de fecha 3 de febrero de 2016, situación que genera un conflicto en el sistema jurídico nacional al intentar sobreponerse a las decisiones de la Suprema Corte de Justicia.

30. Aduce la parte recurrente que el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización de los hechos al prescindir al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) de potestad sancionadora, puesto que la sentencia SCJ-TS-22-0537 dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha 31 de mayo de 2022 estableció que si bien no tiene facultad para ordenar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios conserva la potestad para ordenar devolución de montos pagados en caso de que se evidencie que el servicio fue deficiente o que hubo

lesiones a los derechos de los consumidores, actuando además en contraposición de lo dictaminado por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0080/19.

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

"… 34. En la impugnada Resolución núm. 1317-2021, de fecha 25 de octubre de 2021, emitida por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR,), establece lo siguiente: "... 25, En el caso que nos ocupa, el reclamo surge en virtud de que el consumidor se realizó los siguientes estudios: una tomografía de abdomen, una tomografía de pelvis y una sonografía de abdomen, por la cuales en total pagó con diferencia del seguro un monto de mil trescientos noventa y seis pesos con 98/100 centavos (RD$1,396.98), adicional a eso Diagnóstica, S.A., le cobró el monto de seiscientos cincuenta pesos con 00/100 centavos RD$650.00), por concepto de gastos incurridos en desinfección e higienización por causa de la pandemia, lo cual el consumidor entiende que deben ser asumidos por el proveedor... 28. En relación al cobro de un cargo adicional al que fue solicitado, podemos observar que, para la realización del servicio solicitado, el proveedor primero debe proporcionar las condiciones de salubridad necesaria para garantizar la ejecución del servicio sobre un ambiente que no sea nocivo para el consumidor, como es el caso que nos ocupa, sin embargo, los establecimientos en que la actividad comercial conlleve el manejo de elementos biológicos y manipulación de aparatos puestos en contacto directo con distintas personas, las cuales pudieran ser

portadoras de microorganismos responsables de miles de enfermedades, se demanda la aplicación de protocolos de limpieza e higiene, especialmente en ámbitos donde existe un alto riesgo de contagio por infecciones, como es el caso de los laboratorios de análisis clínicos y procedimiento de diagnósticos... 30. En ese tenor, podemos hacer mención del Reglamento Técnico para la Habilitación de Servicios Clínicos y Quirúrgicos emitido por el Ministerio de Salud Pública, en el cual indica de manera específica los controles de limpieza e higiene para las actividades llevadas a cabo en los centros que realizan alguna actividad complementaria de salud, como es el caso del proveedor, indicado lo siguiente: "El establecimiento debe elaborar los protocolos de limpieza, higiene y desinfección de cada una de las áreas del recinto de salud, así como, los protocolos de bioseguridad, manejo y actuación ante alguna situación de emergencia, que corresponda a evacuación, intervención en crisis de tipo biológico, sísmicas, entre otros, Deben contar a su vez, con los protocolos de actuación para enfermedades infecto-contagiosas e implementar todas las medidas establecidas en las Normas para la Prevención y Control de Infecciones en Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud Pública". 31. Es importante puntualizar que por la naturaleza propia de la actividad comercial y los servicios que suministra el proveedor Diagnóstica, S.A., en nuestro país este se encuentra obligado a realizar gestiones de limpieza o higienización a los elementos y áreas que forman parte de sus instalaciones de manera permanente, por lo que realizar un cobro extra por el suministro de sus servicios bajo este mismo concepto resulta ser un cobro injustificado, 32. Lo anterior transgrede de manera directa los intereses económicos que el legislador enumera en el artículo 33, literal c) como uno de

los derechos fundamentales del consumidor que, al mismo tiempo, si el proveedor pretende que el estado de sus instalaciones y equipos estén sujeto al pago por "concepto de higienización o limpieza" estaría configurando la infracción en materia de consumo establecida en el artículo 105, literal b numeral 1, el cual describe lo siguiente: "b) De salud y seguridad: 1. El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones de naturaleza sanitaria"… 42. Este tribunal, luego de analizar los textos legales y jurisprudenciales que anteceden, así como las pruebas, argumentos y conclusiones de las partes, ha podido constatar que, ciertamente la parte recurrida, Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), al imponer en el ordinal segundo de la Resolución núm. 1317-2021, de fecha 25 de octubre de 2021, objeto del presente recurso, la sanción administrativa de ordenar al proveedor Diagnóstica, S.A., a realizar la devolución del monto cobrado por concepto de limpieza o higienización de áreas, ascendente a la suma de RD$650.00, a favor de [redacted] en un plazo no [redacted] (10) días, ha desbordado los límites de su competencia, y con ello ha transgredido el ordenamiento jurídico del Estado, puesto que no existe habilitación legal expresa de tal potestad sancionadora o *ius puniendi*, no obstante, la aplicación de sanciones hasta el momento es una facultad que solo es dada a los tribunales del orden judicial, los cuales son los competentes para conocer de las infracciones cometidas por los productores, importadores, vendedores, facilitadores, expendedores o proveedores de bienes, productos y servicios, de conformidad con los artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05. 43. En la virtud, ha quedado demostrado que la parte recurrida, Instituto Nacional de Protección de los

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), ha vulnerado el principio de legalidad consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución, artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05, y la Ley núm. 107-13, por lo que, este tribunal procede acoger el presente recurso contencioso administrativo; y, en consecuencia, revoca totalmente la Resolución núm. 1317-2021, de fecha 25 de octubre de 2021, emitida por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión…" (sic).

32. 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[4].

33. 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

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

principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal[5].

34. 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 referido recurso contencioso administrativo, estableciendo que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) desbordó los límites de su competencia y con ellos transgredió el ordenamiento jurídico del Estado, al ordenar que en un plazo no mayor de 10 días se realizara la devolución del monto cobrado por concepto de limpieza o higienización de áreas de la suma de RD$650.00 a favor de [redacted] al no existir habilitación legal expresa de tal potestad sancionadora puesto que es una facultad que solo es dada a los tribunales del orden judicial.

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

35. Habría que apuntar que es cierto que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) puede tomar las medidas preventivas con la finalidad de prevenir daños, este no es el caso. En efecto, la ley le reconoce la facultad para investigar y someter por ante el tribunal competente a las personas que considere han cometido alguna infracción y solicitar la aplicación de las medidas restablecedoras de la actividad regulada.

36. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a la sociedad Diagnóstica, SA. la devolución de sumas de dinero.

37. El artículo 105 de la Ley núm. 358-05, establece: Se consideraran infracciones en materia de defensa de 1os derechos de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de lo que se haya establecido como tal en otras disposiciones legales o en cualquier otro artículo de esta ley: a) Administrativas: Las acciones u omisiones tipificadas en la presente ley o sus reglamentos; b) De salud y seguridad: 1. El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones de naturaleza sanitaria;

38. 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".

39. Asimismo sobre la facultad que poseen los tribunales de justicia al tenor de Ley núm. 358-05 de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario en su artículo 113 expresa: *Con independencia de las sanciones a que se refiere la presente ley, los tribunales impondrán al infractor la obligación de restituir al denunciante afectado la cantidad percibida indebidamente, en los casos de aplicación de precios superiores a los autorizados, a los comunicados, a los presupuestados o a los anunciados al público. Los tribunales también podrán ordenar la publicación, sufragada por el infractor, del dispositivo de la sentencia en por lo menos, dos diarios de circulación nacional.*

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

40. 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.

41. 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".

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.

44. 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".

45. 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 la devolución de valores vinculados a la prestación de un servicio, sin que esto haya sido pronunciado por un juez 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.

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

47. 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.

48. 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 declarar la nulidad del acto impugnado, pues si bien entre las facultades reconocidas al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) en la Ley núm. 358-05 figura entre otras cosas la de defender los derechos del consumidor y a los

usuarios de bienes y servicios y realizar las investigaciones que le sean requeridas en materia de peso, calidad y medida de los bienes y servicios, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), así como la inspección y vigilancia en relación con entidades públicas y privadas para la aplicación de la ley y que en caso de retenerse violación alguna, puede ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que han sido establecidas claramente en la norma, sin embargo, al ordenar la resolución impugnada ante el Tribunal Superior Administrativo la devolución de la suma de RD$650.00 pagados por [redacted] a la actual recurrida Diagnóstica, SA. por concepto de higienización y bioseguridad del área por motivo de medidas sanitarias para controlar el virus del Covid-19, obró fuera de sus facultades legales al tenor de lo dispuesto en el artículo 113 de la norma anteriormente citada.

49. Así las cosas, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal *a quo* hizo una correcta subsunción del derecho en los hechos juzgados, aplicando la normativa legal dispuesta por el legislador, realizando una correcta interpretación de la norma que rige la materia, puesto que actuó apegado a la realidad de los hechos y el derecho al momento de fundamentar su decisión sin incurrir en los vicios denunciados de violación a la ley,

violación a precedentes judiciales, ni muchos menos en una desnaturalización.

50. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, exponiendo motivos suficientes, pertinentes 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 en la especie se ha hecho una correcta aplicación de la ley sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente, procediendo rechazar el presente recurso de casación.

51. 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.

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

Exp. núm.: 0030-2021-ETSA-03346
Solicitud núm.: 2025-R0233601
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR)
Recurrido: Diagnóstica, SA.
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. 0030-04-2024-SSEN-00857 de fecha 5 de diciembre de 2024 dictada por la Tercera 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. 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.