REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01340
Solicitud núm: 2025-R0260063
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor)
Recurrido: Grupo Ramos, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza
SCJ-TS-25-3587

[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, 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 año 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. 0030-1643-2024-SSEN-00981 de fecha 6 de diciembre de 2024 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01340
Solicitud núm: 2025-R0260063
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor)
Recurrido: Grupo Ramos, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 19 de marzo de 2025 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y 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), representada por [redacted].

2. En el presente caso figura como parte recurrida la sociedad comercial Grupo Ramos, SA. que no depositó escrito de defensa.

3. En el expediente existe constancia de que el secretario general de la Suprema Corte de Justicia reconoce haber dado cumplimiento a las disposiciones del artículo 26 de la Ley núm. 2-23 relativas a la comunicación del presente recurso al Procurador General de la República para que emita su dictamen.

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

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01340
Solicitud núm: 2025-R0260063
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor)
Recurrido: Grupo Ramos, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

5. En fecha 24 de noviembre de 2017 el señor [redacted] realizó una compra en la tienda La Sirena de una nevera marca Samsung por la suma de RD$ 52,796.00. Posteriormente, en fecha 16 de marzo de 2019 este notificó al establecimiento que el electrodoméstico presentaba fallas en el sistema de enfriamiento superior, tras lo cual un técnico determinó la presencia de un grupo grande hormigas, sugiriendo que el aparato fue entregado en esas condiciones, razón por la cual solicitó un cambio de electrodoméstico.

6. Como resultado de la reclamación descrita, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor), luego de dos (2) vistas conciliadoras en la que se levantó Acta de No Acuerdo, emitió la Resolución DE núm. 698-2018 de fecha 25 de junio de 2018, mediante la cual impuso una sanción de cincuenta (50) salarios mínimos a la tienda en cuestión, que igual podía ser compensado con la entrega de una nota de crédito o la devolución de los valores pagados por el cliente.

7. No conforme con la decisión adoptada, la sociedad comercial Grupo Ramos, SA., interpuso un recurso contencioso administrativo, en procura principal de que fuera revocada en todas sus partes la Resolución DE núm. 698-2018 dictada en fecha 25 de junio de 2018 por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor), dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01340
Solicitud núm: 2025-R0260063
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor)
Recurrido: Grupo Ramos, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

1643-2024-SSEN-00981 de fecha 6 de diciembre de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión invocado por la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), conforme los motivos expuestos en la presente decisión. **SEGUNDO:** DECLARA regular y válido en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado en fecha 17 del mes de agosto del año 2018, por la sociedad comercial GRUPO RAMOS, S.A., en contra de la Resolución [redacted]. núm. 698- 2018, de fecha 25 del mes de junio del año 2018, notificada en fecha 18 del mes de julio del año 2018, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), y el señor [redacted], por cumplir con los requisitos legales previstos para la materia. **TERCERO:** ACOGE en cuanto el fondo el presente Recurso, y, en consecuencia, DECLARA NULA la Resolución [redacted]. núm. 698-2018, de fecha 25 del mes de junio del año 2018, notificada en fecha 18 del mes de julio del año 2018, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), de conformidad con los motivos expuestos. **CUARTO:** DECLARA el proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada vía secretaría general, a la parte recurrente, GRUPO RAMOS, S.A.; a las partes recurridas, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), el señor [redacted]; y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA), partes envueltas en el caso. **SEXTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

8. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Único medio**: Errónea interpretación de la ley" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

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

V. Sobre el defecto de la parte recurrida

10. Previo al examen del recurso de casación, esta sala procederá a verificar la posible declaratoria del defecto de la parte recurrida sociedad comercial Grupo Ramos, SA. conforme lo prescrito en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

11. Conforme al artículo 19 de la Ley núm. 2-23 de Recurso de Casación: *Una vez depositado el memorial de casación y el inventario de los documentos en que se apoya en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrente notificará acto de emplazamiento a todas las partes que hayan participado en el proceso resuelto por la sentencia que se impugna, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su depósito. Párrafo I.- El acto será notificado a la persona misma que se emplaza o en su domicilio real, o en el domicilio de elección que indique el acto de notificación de la sentencia, si fuere el caso. Párrafo*

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01340
Solicitud núm: 2025-R0260063
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor)
Recurrido: Grupo Ramos, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II.- El acto de emplazamiento llevará anexo una copia con constancia de recibo del memorial de casación y el inventario de los documentos que hubieren sido depositados conjuntamente, a pena de nulidad si produce indefensión.

12. En ese tenor, el artículo 21 de la indicada norma 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 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] *(10) días hábiles a contar de la fecha del acto de emplazamiento. Párrafo I.- El memorial de defensa y el inventario de documentos que hubieren sido depositados, será notificado al abogado de la parte recurrente dentro de los tres (3) días hábiles a partir del depósito indicado en este artículo... III.- A falta de depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia del original del memorial de defensa con constitución de abogado o del original del acto de notificación en los plazos señalados, se considerará a la parte recurrida en defecto, el cual será pronunciado en el fallo, quedando desechado del expediente el memorial de defensa que se hubiere depositado.*

13. De la disposición legal citada resulta que la recurrida en casación hará defecto cuando no deposite su memorial de defensa o el acto de su notificación en el plazo indicado por la ley.

14. En la especie se verifica que la parte recurrida sociedad comercial Grupo Ramos, SA., fue regularmente emplazada por la parte recurrente, Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor), a través del acto núm. 234-2025 de fecha 21 de marzo de 2025, instrumentado por el ministerial [redacted], alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, notificado en la dirección ubicada en la avenida Winston Churchill esquina calle Ángel Severo Cabral, sector Julieta Morales, Santo Domingo, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, donde tiene su domicilio la compañía en cuestión, entregado a Esmeralda Pinales quien dijo ser empleada de la requerida y tener capacidad para recibir actos de esa naturaleza.

15. 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 norma coloca a su cargo, procede a declarar en defecto, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.

VI. Incidentes

Sobre el interés casacional

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

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

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

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

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

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.

19. El interés casacional como institución procesal tiene 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el artículo 10.3 literales *a), b)* y *c)* de la ley que regula la materia. **Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa, materias señaladas en el numeral 2) del artículo 10, a saber: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales**. En ese mismo contexto se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierne a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la

jurisdicción de alzada de la que provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal según resulta del artículo 12 de la citada ley.

20. En el caso que nos ocupa aunque, como ya se ha indicado, la parte recurrente plantea que su recurso de casación se encuentra investido de interés casacional, invocando la causal establecida en el artículo 10 numeral 3) literal a) de la Ley núm. 2-23, la verificación de la acreditación refleja que el interés casacional fue sustentado sobre el alegato de que el medio casacional propuesto en el recurso de casación concierne a una infracción procesal, cuya naturaleza impone el examen directo sin que sea necesario el análisis de admisibilidad previa, pues este tipo de infracción es definida como la aplicación incorrecta o indebida de una norma de carácter sustantivo o procesal, tales como la omisión de estatuir, la falta de motivación, errónea interpretación de la ley, la falta de base legal, entre otros supuestos, tal como es establecido en las sentencias: (*i*) SCJ-PS-23-1859 dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha 31 de agosto de 2023 y (*ii*) SCJ-PS-23-1862 dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en fecha 31 de agosto de 2023.

21. Sostiene, igualmente que en su recurso se plantea un interés casacional presunto, además de crea la sentencia impugnada un vacío jurídico que deja sin protección a los consumidores, por el hecho de que despoja al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor) de su potestad dirimente y sancionadora, obviando lo establecido en los artículos 23,27,31 literal "j", 63 y 117 párrafo I de la Ley núm. 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

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

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

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

25. Para apuntalar su único medio de casación propuesto, la parte recurrente sostiene, en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en el vicio de errónea

interpretación de la ley y a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia, pues, mediante sentencia núm. SCJ-TS-22-0537 de fecha 31 de mayo de 2022 esta Suprema Corte de Justicia sostuvo que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor) no tiene facultad legal para ordenar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios a los peticionarios, pero conserva potestad para ordenar la devolución de los montos pagados en caso de que se evidencie que el servicio fue deficiente o que hubo lesiones a los derechos de los consumidores, facultad que se encuentra consagrada en el párrafo del artículo 63 de la Ley núm. 358-05, cuando el legislador asume en dicho artículo que el contrato nunca existió por haberse vendido un producto o servicio defectuoso, por esas razones, no ha lugar a pronunciar la nulidad del contrato, en razón de que no se encuentra conforme con el contrato el bien que fue originalmente adquirido (o el servicio) debido a fallas en su funcionamiento, defectos o indisponibilidad del servicio.

26. Sostiene además la parte recurrente, que con la decisión rendida por el tribunal *a quo* se ven amenazados los principios de seguridad jurídica e igualdad, cuando en su motivación pretende establecer que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor) se extralimitó al advertirle de una infracción y que solo debió limitarse a

ejecutar las acciones correctivas de la ley, conforme al artículo 132 de la Ley núm. 358-05, cuando es bien sabido que este artículo aplica cuando al consumidor le interese ser indemnizado por daños y perjuicios sufridos, sin embargo, dicha normativa no establece que para obtener devolución de lo pagado, se deba demandar judicialmente.

27. Asimismo, sostiene la parte recurrente que los jueces del fondo con la decisión emitida crearon un vacío jurídico que deja sin protección a los consumidores por el hecho de que quita al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor) su potestad sancionadora y la posibilidad de devolver dinero al consumidor cuando existe un vicio o defecto, que lesione la parte más débil; de igual manera, advierte la parte recurrente que el tribunal *a quo* omitió observar que en el presente caso se tipifica una relación de consumo, pues se comercializa un servicio destinado a uso personal, familiar o de su grupo social, el cual ha sido promocionado a consumidores a título oneroso y dado que se denuncian violaciones e incumplimientos respecto a la forma en que sería utilizado dicho servicio, lo que se traduce en una violación a la norma, que es competencia de Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor) para conocer conflictos derivados de una

transacción comercial en la que se evidencia un consumidor, un proveedor y un bien o servicio, como es el caso de la especie.

28. Finalmente, argumenta la parte recurrente que al resolver como lo hizo el tribunal *a quo* en la sentencia impugnada, se contrapuso con lo dictaminado por la Suprema Corte de Justicia, misma que ha establecido que el indicado instituto no tiene facultad legal para ordenar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios a los peticionarios, pero conserva potestad para ordenar la devolución de los montos pagados en caso de que se evidencie que el servicio fue deficiente o que hubo lesiones a los derechos de los consumidores, motivos por los cuales la sentencia impugnada debe ser casada.

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

"8.2 Hechos a controvertir a. Determinar si procede revocar la Resolución [redacted]. núm. 698-2018, de fecha 25 del mes de junio del año 2018, notificada en fecha 18 del mes de julio del año 2018, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR). b. Determinar si procede ordenar al INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) que autorice y facilite a GRUPO RAMOS, S.A., la ejecución de la garantía del electrodoméstico que motivó la Resolución hoy impugnada. IX. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS 18. Al tenor del artículo 139 de nuestra Carta Fundamental, los Tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración

Pública, en ese sentido al ser el Tribunal Superior Administrativo un órgano jurisdiccional miembro del Poder Judicial de la República Dominicana es parte del Estado Dominicano por lo cual es nuestro deber velar por la protección de los derechos de las personas que acudan al Sistema de Justicia en busca de una solución a sus conflictos, situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de nuestra indicada Constitución Política. 9.1 Sobre la revocación de la Resolución 19. La parte recurrente, GRUPO RAMOS, S.A., pretende que se revoque la Resolución [redacted]. núm. 698-2018, de fecha 25 del mes de junio del año 2018, notificada en fecha 18 del mes de julio del año 2018, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), debido a que supuestamente ese Instituto incurrió en una desnaturalización de los hechos, hizo una falsa interpretación del derecho, vulneró el principio de legalidad y hubo falta de motivos. 20. El Tribunal Constitucional dominicano, mediante su Sentencia núm. TC/0226/14, se ha referido a la conceptualización de la revocación de un acto administrativo de la manera siguiente: Se entiende por revocación el retiro del ordenamiento jurídico de un acto administrativo por la propia administración que lo dictó mediante un acto con efecto contrario al retirado. 21. De igual forma, la referida Sentencia, agrega lo siguiente: Cuando se trata de actos administrativos que afectan derechos o son de gravamen para el administrado, los mismos pueden, en principio, ser revocados directamente por la Administración Pública que los dictó, con la emisión de un nuevo acto de revocación, siempre que dicha revocación no vaya en detrimento del interés público o contrarío el ordenamiento jurídico. 22. En el ordinal primero, de la Resolución hoy impugnada, la parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), dispuso lo siguiente: PRIMERO: SE DECLARA la violación de la entidad, La Sirena, de los artículos 33 literal d, 63, 70, 73, de la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario, No.

358-05, en consecuencia impone la sanción de cincuenta (50) salarios mínimos, pudiendo ser compensada la misma con el cumplimiento a lo dispuesto en el segundo numeral al señor [redacted] de lo siguiente: La entrega de una de nota de crédito al señor [redacted] o en su defecto, devolver los valores pagados por la nevera Samsung, a favor del señor [redacted], en un plazo no mayor de quince (15) días, contado a partir de la recepción de la presente resolución. (sic) 23. En función de lo planteado en el cuerpo de esta Sentencia, y del estudio armónico de los hechos que dieron lugar al conflicto que hoy nos ocupa, este Tribunal entiende pertinente referirse a la competencia que ostenta la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR). 24. Es un principio del derecho administrativo la presunción de validez de los actos administrativos, que es el resultado de la perfecta adecuación, sumisión y cumplimiento en la elaboración y expedición del acto administrativo a los requisitos y exigencias establecidos en las normas superiores. Esto debe significarnos que un acto administrativo es válido en la medida en que este se ajusta perfectamente a las exigencias del ordenamiento jurídico. 25. Así lo consagra el artículo 10, de la Ley núm. 107-13, cuando establece que: Todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley. 26. En el marco de lo anterior, se precisa indicar que, el artículo 14, de la precitada norma, establece lo siguiente: Son nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello3 , los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes. 27. De la

disposición anterior, nace la imperiosa necesidad de que todas las decisiones emanadas de la Administración, de manera primigenia, obedezcan taxativamente las potestades conferidas legalmente, todo esto a pena de nulidad de las decisiones que, ignorando lo anterior, sean emitidas por la administración. 28. No nos resulta ocioso mencionar, en vista de la casuística que particulariza el presente caso, que nuestra Carta Magna, abordando los Derechos del Consumidor, preceptúa en el artículo 53, que: Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley. 29. En esa misma sintonía, es necesario indicar que, la antes mencionada normativa reguladora de los derechos de los consumidores, respecto a las funciones del director ejecutivo de la institución estatal recurrida, estableció, en su artículo 31, lo siguiente: l) Proporcionar asesoría y orientación legal a consumidores y usuarios en relación a las situaciones que puedan constituir incumplimiento o violación a las disposiciones de esta ley a través del Departamento de Educación y Orientación; (…) e) realizando estudios de mercado, mediante: (…) 3. Informando y orientando al público sobre dónde dirigirse con sus quejas y reclamaciones, indicándole el departamento interno correspondiente dentro de Pro Consumidor o la autoridad sectorial competente según el caso. 30. De lo anterior se desprende que, la manera que dispone la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), de tutelar el derecho de los consumidores, en razón de las reclamaciones sometidas a su consideración, es que una vez comprobada una infracción a la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, proceda a proporcionar asesorías e informar al reclamante, respecto de cuál es la

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01340
Solicitud núm: 2025-R0260063
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor)
Recurrido: Grupo Ramos, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

"Autoridad sectorial competente" de conocer el caso que originó sus reclamaciones. 31. En aras de refrendar lo antes indicado, cabe indicar que, en el artículo 27, la referida Ley protectora de los derechos de los consumidores, dispone que: En caso de encontrar violación a las disposiciones de esta ley, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor deberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley, aplicable dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso. 32. Dadas las condiciones que anteceden, resulta notorio que el señor [redacted] interpuso una reclamación por ante la entidad estatal recurrida, que irrebatiblemente, perseguía el cambio de la nevera en vista de que había dejado de enfriar y estaba llena de hormigas, y que posiblemente esas hormigas estaban presentes al momento de la compra -según señala la parte afectada en la carta depositada-. 33. De acuerdo con los razonamientos que hemos venido realizando, la intención de este Colegiado, no es menoscabar la atribución legalmente conferida al INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), de conformidad con las disposiciones del artículo 23, de la Ley núm. 358-054 , ni desconocer la importancia constitucional del derecho alegadamente conculcado en la especie, sino más bien, aclarar que, el legislador mismo estableció una frontera que limitaba el ejercicio de dicha facultad como bien fue explicado anteriormente, ya que, la legitimación activa reconocida al mismo, se circunscribe a investigar y someter ante el Tribunal competente, las personas que considere han cometido alguna infracción y solicitar, a consecuencia, la aplicación de las medidas restablecedoras de la actividad regulada, y más si como en la especie, la relación de las partes nace de un vínculo contractual particular, el cual es sabido que, solo los jueces ostentan la facultad de indagar en cuanto a las verdaderas intenciones de las partes en los mismos. 34. En ese mismo orden, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha indicado: que en el presente caso se trata de una violación a la Ley 358-05, General de Protección de los

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01340
Solicitud núm: 2025-R0260063
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor)
Recurrido: Grupo Ramos, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Derechos del Consumidor o Usuario; cuyo artículo 5 crea el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, como entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera con personalidad jurídica, responsable de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la aplicación de dicha ley, su reglamento y las normas que se dicten a favor de consumidores y usuarios de bienes y servicios en el país; que en ese orden, el artículo 23 de dicha ley da expresamente competencia a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor para conocer, por vía administrativa, los casos de conflictos relativos a dicha ley, debiendo ésta, en virtud de lo señalado por el artículo 27 y siguientes, ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley aplicable dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso.5 35. A su vez, la Suprema Corte de Justicia también ha indicado que: 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, sino que las sanciones por la comisión de infracciones deberán ser dictadas por los jueces de paz conforme expresa el artículo 132 de la referida ley.6 36. El Tribunal Constitucional dominicano, a través de su Sentencia núm TC/0723/24, de fecha 28 del mes de noviembre del año 2024, ha establecido lo siguiente: 14.14. Los preceptos constitucionales y legales anteriores contemplan los principios de legalidad, tipicidad y reserva de ley para el ejercicio de la potestad sancionadora, mostrando que en el contexto del derecho administrativo no solo la facultad sancionadora debe quedar expresamente consagrada en la ley, sino que las conductas, actuaciones u omisiones que comporten infracciones o faltas, así como las eventuales sanciones, deben estar previstas en la norma legal, en aras de blindar su implementación objetiva y garantizar el derecho conforme postula el principio de seguridad jurídica. Esto deja claro

que la competencia constitucional para fijar tales presupuestos corresponde única y exclusivamente al legislador, en relación con lo cual -vale aclarar- goza de plena autonomía. 37. En la Sentencia citada anteriormente, añadió también que: 14.63. Por consiguiente, cuando afirmamos que la facultad sancionadora de todo ente, órgano u organismo estatal está condicionada al principio de legalidad, es atendiendo a que tal potestad no se presume, ni se infiere de una interpretación sistémica de disposiciones normativas dispersas en norma alguna, sino que ella debe ser atribuida, clara y expresamente, por una ley libre de imprecisiones al respecto. Permitir imprecisiones en asuntos de regulación del procedimiento administrativo sancionador promueve que la Administración pueda imponer sanciones a los administrados de forma arbitraria y discrecional, dando la espalda a la Constitución. 38. Para finalizar la idea anterior, el Tribunal Constitucional, en la referida Sentencia, planteó lo siguiente: 14.68. La argumentación hasta aquí expuesta permite constatar que Pro Consumidor, en los términos de la Ley núm. 358-05, no posee facultad clara e inequívoca para sancionar administrativamente a los proveedores de bienes, productos y servicios por cometer infracciones en materia de consumo, pues no cuenta con la habilitación legal correspondiente. 7 Resaltamos que es cierto que la Ley núm. 358-05 identifica un régimen de responsabilidad (artículo 104) donde se delimita un catálogo de hechos y conductas susceptibles de sanción (artículo 105) y un conjunto de sanciones aplicables en la materia (artículos 107, 108, 109 y 110). Sin embargo, según la base jurídica que soporta dicho régimen, es ostensible que se trata de un proceso instituido para ser conocido y juzgado por los tribunales del Poder Judicial en atribuciones ordinarias, no por Pro Consumidor en sede administrativa.8 39. Dentro de este marco, nuestra corte casacional, ha sostenido que: 17. Uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo es el principio de la legalidad administrativa, conforme al 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. En suma, la administración debe está sometida de manera plena a la ley y a derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes. (…)9 40. En esa tesitura, y de acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, en caso de que la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR, (PROCONSUMIDOR) advirtiera una infracción a la Ley de los Consumidores, perpetrada de parte de la entidad recurrente en la especie, en detrimento del señor [redacted], como alegadamente tuvo lugar en la especie, la misma debió limitarse a ejecutar las acciones correctivas indicadas en la Ley, circunscribiéndose a la esfera de su competencia y observando el debido proceso, no resultando ser una de estas atribuciones el imponer una sanción de cincuenta (50) salarios mínimos que podían ser compensados con entregarle una nota de crédito o la devolución de los valores pagados por la nevera al señor [redacted], según consta en la parte dispositiva de la Resolución impugnada. 41. Lo anterior debido a que, la misma Ley núm. 358-05, preceptúa dentro de su capítulo XIII, la acción judicial bajo los términos siguientes: Art. 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. Y a seguidas cuentas: Art. 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. 42. En ese sentido, de acuerdo a lo expuesto en la presente decisión, se evidencia que, la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), se ha excedido de las atribuciones conferidas por la Ley, al imponer a la parte recurrente, la sociedad comercial GRUPO RAMOS, S.A., la sanción de cincuenta (50) salarios mínimos que pueden ser

compensados con entregarle una nota de crédito o la devolución de los valores pagados por el electrodoméstico al señor [redacted], ya que dispuso de sanciones que no son de su competencia, a razón de que no cuenta con la habilitación legal para ello. 43. En resumidas cuentas, este Tribunal ha podido constatar que, la Resolución objeto de la presente litis, al tenor de lo establecido en el citado artículo 14, de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, es ostensiblemente nula por haberse dictado en ausencia de las atribuciones legales correspondientes, y es por dicha razón que esta Corte procede acoger el presente Recurso Contencioso Administrativo, y, en consecuencia, declara la nulidad de la Resolución [redacted]. núm. 698-2018, de fecha 25 del mes de junio del año 2018, notificada en fecha 18 del mes de julio del año 2018, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), y así se hará constar en el dispositivo de esta decisión. 44. Una vez acogido el presente recurso, no procede referirse a los demás pedimentos por ser accesorio a lo principal" (sic).

30. El estudio del fallo cuestionado pone de relieve que la actual recurrida interpuso su recurso contencioso administrativo en procura de que fuera ordenada la revocación de la Resolución DE núm. 698-2018 dictada en fecha 25 de junio de 2018 por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor)

31. La doctrina de esta Corte de Casación ha resuelto este aspecto indicando que el principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo, conforme con

el cual, la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público, a las cuales deben ajustarse las actividades que realicen. Por tanto, la Administración debe estar sometida de manera plena a la ley y al derecho, por lo que desbordar este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes[2].

32. El referido principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal[3].

33. 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

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

contencioso administrativo, estableciendo que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), al emitir la resolución DE núm. 698-2018 dictada en fecha 25 de junio de 2018, excedió las atribuciones conferidas por la ley, al imponer a la entonces parte recurrente una sanción de cincuenta (50) salarios mínimos, que podían ser compensados con entregarle una nota de crédito o la devolución de los valores pagados por el artículo en cuestión, pues su acción debió circunscribirse a investigar el hecho y a someter ante el tribunal competente las personas que considere que han cometido alguna infracción y solicitar, como consecuencia, la aplicación de medidas restablecedoras de la actividad regulada, máxime cuando la especie examinada nació de un vínculo contractual particular sobre el que solo los jueces ostentan la facultad de indagar la intención de las partes envueltas y no atribuirse funciones jurisdiccionales ejecutando acciones correctivas y desviándose de la esfera de su competencia-sin contar con habilitación legal para ello-, inobservando el debido proceso.

34. Habría aquí que apuntar que es cierto que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor) 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.

35. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a la entidad Grupo Ramos, SA., cumplir con el referido reembolso económico.

36. 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.*

37. 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".

38. 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.

39. 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".

40. 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".

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

42. Igualmente, de dicha interpretación 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.

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

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

45. 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 es costas.

VII. Decisión

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

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro consumidor),

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01340
Solicitud núm: 2025-R0260063
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumindor)
Recurrido: Grupo Ramos, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

contra la sentencia núm. 0030-1643-2024-SSEN-00981 de fecha 6 de diciembre de 2024 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, 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.