REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0230432
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Crisfer Inmobiliaria, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-3631

[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 [redacted]go de Guzmán, 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 (Pro-Consumidor) contra la sentencia núm. 0030-02-2024-SSEN-00989 de fecha 29 de noviembre

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0230432
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Crisfer Inmobiliaria, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de 2024 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura más adelante.

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 (Pro-Consumidor) representado por [redacted].

2. La defensa del recurso de casación fue presentada por la empresa Crisfer Inmobiliaria, SA., representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 25 de marzo de 2025 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial suscrito por sus abogados constituidos, Dra. [redacted] y Lcdo. [redacted]

3. Mediante dictamen de fecha 18 de julio de 2025 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0230432
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Crisfer Inmobiliaria, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

4. En fecha 11 de marzo de 2021, entre la Fiduciaria Universal, SA., (promitente vendedora), la empresa Crisfer Inmobiliaria, SA., (fideicomitente promotor) y la señora [redacted] (promitente compradora), fue suscrito bajo el régimen de fideicomiso un contrato de "Promesa de Compraventa de Inmueble", específicamente la Unidad Funcional 13-506, ubicado en el proyecto de viviendas denominado "Crisfer Punta Cana".

5. Mediante comunicación de fecha 30 de mayo de 2022, la empresa Crisfer Inmobiliaria, SA., informó a la señora [redacted] sobre el alza de los precios registrados en los materiales de construcción y de la actualización por ajuste de la suma originalmente pactada. Posteriormente, mediante acto de alguacil núm. 0469 (2023) de fecha 1 de agosto de 2023, instrumentado por [redacted], ordinario de la Octava Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, la empresa Crisfer Inmobiliaria, SA., puso en mora a la señora [redacted] intimándole a saldar el monto convenido, notificándole la rescisión del contrato de promesa de compraventa del inmueble previamente descrito.

6. Ulteriormente, en fecha 29 de marzo de 2023 la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0230432
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Crisfer Inmobiliaria, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Consumidor), a través de la Resolución [redacted]. No. 548-2023, acogió la reclamación incoada por la señora [redacted] por el cobro por el alza de los precios de los materiales de construcción, e inconforme, la empresa Crisfer Inmobiliaria, SA., interpuso contra la referida resolución un recurso contencioso administrativo dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2024-SSEN-00989 de fecha 29 de noviembre de 2024, cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo, interpuesto en fecha 16 de junio de 2023, por la sociedad comercial CRISFER INMOBILIARIA, S. A., contra la Resolución núm. [redacted]. Núm. 548-2023 de fecha 29 de marzo de 2023, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por los motivos expuestos. **SEGUNDO:** ACOGE en cuanto al fondo, el indicado recurso, en consecuencia, DECLARA la nulidad de la Resolución núm. Resolución núm. [redacted]. Núm. 548-2023 de fecha 29 de marzo de 2023, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), dejándola sin efectos legales y jurídicos; por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la recurrente CRISFER INMOBILIARIA, S. A., recurrida INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), interviniente forzoso ALEXANDRA RODRÍGUEZ PERALTA; asi como la Procuraduría General Administrativa, partes envueltas en el presente proceso. **QUINTO:** 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:** Desnaturalización de los hechos y Errónea interpretación de la ley. **Segundo medio:** Falta de base legal y motivación" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

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

V. En cuanto al defecto de la parte recurrida

9. Previo al examen del recurso de casación, esta sala procederá a verificar la posible declaratoria del defecto de la parte recurrida, empresa Crisfer Inmobiliaria, SA., conforme a lo prescrito en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23.

10. En ese sentido, el artículo 19 de la Ley núm. 2-23 prevé que *una vez depositado el memorial de casación y el inventario de los documentos en que se apoya*

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0230432
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Crisfer Inmobiliaria, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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. Y, en ese mismo orden, los Párrafos I y II del referido artículo disponen que, *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 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*.

11. Por disposición del referido artículo 21 de la Ley núm. 2-23, *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*. Consigo, el párrafo II del citado artículo consagra que *la notificación del memorial deberá ser depositada en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia dentro de los cinco (5) días hábiles de su fecha de notificación al abogado recurrente;* estableciendo el párrafo III que, *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.

12. Al hilo de lo anterior, del estudio del acto de alguacil núm. 241/25 de fecha 14 de marzo de 2025, instrumentado por , ordinario del Primer Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional esta Tercera Sala ha podido constatar que la parte recurrente procedió a realizar la citación de lugar a la parte recurrida. Del mismo modo se precisa, que la empresa Crisfer Inmobiliaria, SA., fue emplazada en su domicilio social , República Dominicana".

13. En ese sentido, examinado el referido acto de emplazamiento núm. 241/25 de fecha 14 de marzo de 2025 y analizada la documentación que obra en el expediente formado con motivo del presente recurso de casación **se advierte que la parte recurrida no depositó el acto de notificación de su memorial de defensa**, haciéndose constar que dicho acto de emplazamiento satisface las exigencias requeridas para ser considerado válido, al figurar

recibido por un empleado de la razón social notificada y haber obtemperado la requerida al depósito del memorial de defensa.

14. En vista de que dicho acto de emplazamiento satisface los requerimientos del artículo 20 de la Ley núm. 2-23 sobre proceso de casación y, hasta el momento, **no obra constancia de depósito del enunciado acto de notificación del referido memorial de defensa**, procede declarar a la parte recurrida, empresa Crisfer Inmobiliara, SA., en defecto y desechar el memorial de defensa, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente sentencia.

VI. Sobre el interés casacional

15. Del mismo modo, procede que esta Tercera Sala precise si, en la especie, se encuentran reunidos los presupuestos de admisibilidad cuyo control oficioso prevé el artículo 10 de la Ley núm. 2-23, sobre recurso de casación.

16. En ese sentido, la noción del 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 de 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].

17. Al hilo de lo anterior, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 contempla los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando que 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 de 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 … 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*

[1] Ley 2-23, sobre recurso de casación, considerando sexto.

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 doctrina.

18. 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 (Pro-Consumidor), lo cual involucra eventualmente los derechos de los consumidores.

19. **En el contexto, 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 se pasa de manera directa a conocer del presente asunto**.

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

21. Así las cosas, para apuntalar su primer medio de casación la parte recurrente establece que los jueces del tribunal *a quo* desnaturalizaron los hechos de la causa al no reconocer la competencia de Pro-Consumidor en casos de contratos civiles (contrato de adhesión). Precisa, que la institución

actuó cumpliendo con el procedimiento establecido en la norma en cuanto al debido proceso y derecho de defensa que le asiste a todo proveedor, por lo que tiene competencia para conocer sobre temas civiles en los que exista un contrato de adhesión, como es el que utiliza el proveedor Crisfer Inmobiliaria, SA., para su comercialización, según establecen los artículos 81, 82 y 83 de la señalada Ley núm. 358-05.

22. Indica que, contrario a lo decidido en los numerales 26 y 27 de la sentencia impugnada, es competencia de Pro-Consumidor revisar y aprobar los contratos de adhesión, por lo que el tribunal *a quo*, enfatiza, realizó una errónea interpretación de la ley en la decisión recurrida al establecer que Pro-Consumidor se extralimitó en su competencia sin antes observar que una de sus funciones es la protección de los intereses económicos de los consumidores consagrado en el artículo 53 de la Constitución.

23. Continúa exponiendo, que los jueces del tribunal del fondo realizaron una errónea interpretación de la ley, ya que al momento de emitirse la Resolución [redacted]. No. 548-2023 se hizo en cumplimiento y apego a los principios que rigen la Administración Pública, pues, contrario a lo planteado en la decisión impugnada, la enunciada resolución fue elaborada en sujeción al principio de legalidad que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa y al derecho a la

buena administración establecido en el artículo 4.2 de la Ley núm. 107-13, por lo que, a su entender, con respecto a dicha resolución, no se cumplen los requisitos de nulidad de los actos administrativos dispuestos en los artículos 14 y 36 de la referida ley, toda vez que no vulnera derechos fundamentales y fue emitida por un órgano competente con potestad sancionadora reconocida por el Tribunal Constitucional en la TC/0080/19, y la propia Suprema Corte de Justicia en la sentencia núm. 184 de fecha 26 de marzo de 2014.

24. De lo anterior, precisa, el tribunal *a quo* cambia el criterio establecido tanto por el Tribunal Constitucional, como por la Suprema Corte de Justicia en cuanto a la potestad sancionadora de Pro-Consumidor, generando un conflicto en el sistema jurídico nacional, al intentar sobreponerse a las decisiones de estas altas cortes, creando con la sentencia impugnada un vacío jurídico y dejando sin protección a los consumidores por el hecho de que quita a Pro-Consumidor su potestad de dirimir conflictos entre particulares y la potestad sancionadora, obviando lo establecido en los artículos 23, 27, 31, literal J) y 117, párrafo I de la Ley núm. 358-05.

25. En el desarrollo de su primer medio de casación, la parte recurrente expone violaciones distintas que, por su configuración y solución, serán examinadas por aspectos a fin de mantener la coherencia estructural de la sentencia.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0230432
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Crisfer Inmobiliaria, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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

"Sobre las facultades legales 20. En virtud de lo anterior, cabe destacar que el artículo 19 de la Ley núm. 358-05 establece las Funciones de la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor, las cuales son: a) Organizar, dirigir, coordinar, vigilar y ejecutar las medidas, planes y programas que se adopten en la República Dominicana, tendentes a la defensa de los derechos del consumidor y usuario de bienes y servicios; b) Realizar las investigaciones que sean requeridas sobre pesos, calidad y medida de los bienes y servicios, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR); c) Educar, promover e informar sobre las necesidades, intereses y problemas de consumidores y usuarios; d) Promover la organización de la población consumidora o usuaria de bienes y servicios, en grupos comunitarios para la defensa de sus intereses; e) Ejercer la representación legal de Pro Consumidor; f) Ejercer la administración interna del Instituto, en cumplimiento de los mandatos del Consejo Directivo; g) Someter a los infractores ante las instancias judiciales competentes, así como asistir y asesorar al ministerio público de las mismas cuando este lo requiera; h) Negociar convenios de colaboración con entidades homólogas de otros países, mediante los cuales asegurar, entre otros objetivos posibles, la defensa de los derechos del consumidor en sus respectivos territorios; i) Representar el país en las reuniones y negociaciones internacionales sobre protección del consumidor; j) Organizar y dirigir el trámite de conciliación previa por ante Pro Consumidor, entre proveedores y consumidores de bienes y servicios; k) Organizar y fiscalizar el adecuado funcionamiento de las instancias de

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0230432
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Crisfer Inmobiliaria, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

arbitraje de consumo por ante Pro Consumidor; l) Procurar asistencia o representación legal a aquellos consumidores y usuarios que la requieran en sus reclamaciones ante los órganos reguladores sectoriales; m) Elaborar el plan general de inspecciones; n) Organizar un sistema de información y orientación de los consumidores y usuarios relativos al comportamiento de los precios de los productos prioritarios en los mercados, alternativas de consumo de bienes y servicios, responsabilidad en el consumo, así como sobre los beneficios o riesgos de los bienes y servicios ofertados en el mercado; o) Las demás funciones que le encomiende el Consejo Directivo. 21. Por otro lado, el artículo 24 de la indicada ley, establece que Pro-Consumidor puede: a) Requerir informaciones y datos relevantes para los casos de conflictos relativos a esta ley; b) Hacer visitas de inspección y supervisión, para el ejercicio de su facultad de inspección y vigilancia, tanto sobre entidades públicas como privadas, en consonancia con el literal b) del citado artículo 19. 22. Cabe destacar que los literales g) y l) del citado artículo 19, se ven reforzadas por el artículo 22 de la Ley Núm. 358-05, al disponer que: La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, estará facultada para representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridad u organismo público o privado, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que sean requeridos. 23. Asimismo, el artículo 27 de la citada ley dispone que, en caso de retenerse violación a sus disposiciones, la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor deberá ejecutar las acciones correctivas y penalizaciones que contemple la ley dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso. Sobre el debido proceso. 24. La Ley núm. 358-05, en sus artículos 117 y 124 al 130, detalla el debido proceso que debe seguir el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0230432
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Crisfer Inmobiliaria, SA.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Consumidor (PROCONSUMIDOR) para investigar las infracciones de su competencia, a saber: 1) En caso de denuncia, tiene un plazo de 5 días hábiles para pronunciarse si procede o no la acción administrativa, indicando, en caso de no proceder, la improcedencia, insuficiencia o inexistencia de pruebas, la cual puede ser recurrida en reconsideración ante el Director Ejecutivo; 2) Si procede, debe llamar a las partes a conciliación dentro de un plazo de 5 días hábiles a partir de la fecha de notificación, si las partes o una de ellas no comparece, se levanta acta de no comparecencia para fijar una segunda y última audiencia; 3) En la audiencia de conciliación, las partes exponen sus argumentos y proponen acuerdos, los cuales pueden ser acogidos o no: a) En caso de acogerse el acuerdo propuesto, se levanta acta de conciliación, la cual se notifica en un plazo no mayor de 10 días hábiles; b) En caso de no avenimiento entre las partes, se levanta acta de no acuerdo; 4) Pro-Consumidor se pronuncia sobre el caso mediante resolución motivada en un plazo de 5 días hábiles; 6) Se notifica la resolución en un plazo no mayor de 15 días desde su emisión. … 26. Cabe destacar que el legislador ordinario dotó a la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) mediante los artículos 118 y 119 de la Ley Núm. 358-05 con un carácter facultativo –y no imperativo- de realizar una libre valoración probatoria para que en el marco de un proceso administrativo sancionador sustancia sus determinaciones por intermedio de un conjunto de pruebas que ascienden desde visitas in situ, interrogaciones, citaciones, declaraciones, careos, entre otras medidas, e manera que pueda tener acceso a los documentos relacionados con la provisión de productos o prestación de servicios. 27. También esta ley le permite a los denunciados solicitar las gestiones para su descargo de conformidad con el artículo 120, lo cual, en todo

caso, no constituye en modo alguno mandato obligatorio para la administración, sino que, para la resolución de la cuestión sometida a su conocimiento, se le faculta a recabar las pruebas necesarias para la admisión o rechazo la reclamación realizada por el consumidor. 28. Es por todo lo anterior que esta Primera Sala en consonancia con el citado criterio, tiene a bien aclarar que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), salvo los casos expresamente indicados en el artículo 43 de la Ley núm. 358-05, tiene facultad meramente para fiscalizar, conciliar e instruir –investigar-, los casos de transgresiones a la referida ley, previo al apoderamiento al juzgado de paz correspondiente, ya que no se encuentra facultada para decidir propiamente las cuestiones sometidas a su conocimiento, sino que puede solicitar la aplicación de medidas tendentes a prevenir daños. (…) 31. En virtud de lo anterior, la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), al emitir la Resolución núm. Resolución núm. [redacted]. Núm. 548-2023 de fecha 29 de marzo de 2023, ha excedido las facultades que le han sido conferidas por el legislador, al disponer que el incremento a pagar por parte de los señores [redacted] y [redacted] a la entidad recurrente CRISFER INMOBILIARIA es de un 15.21% aplicable al monto que resta por pagares, toda vez, que ha ejercido en el presente caso las veces de juez y parte al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer grado, quedando evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores; y, consecuentemente, vulnera el principio de legalidad. 32. El Tribunal, al constatar en el presente caso que la Administración Pública ejerció su potestad sancionadora sobre aspectos en

los que no tenía facultad legal ni jurisprudencial, no procederá a examinar y estatuir sobre las demás vulneraciones expuestas, por correr las actuaciones, actos y procedimientos la misma suerte en ocasión de esta, valiendo decisión, sin necesidad de hacer constar en la parte dispositiva…. 33. Es preciso indicar que este plenario no pone en tela de juicio la vulneración de los derechos de los consumidores, sino que para el restablecimiento de los mismos, el órgano no puede atribuirse potestad que la ley no le ha otorgado, razón por la que esta Primera Sala considera procedente, declarar la nulidad de la Resolución núm. Resolución núm. . Núm. 548-2023 de fecha 29 de marzo de 2023, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), para que la Administración proceda a tutelar el derecho bajo los parámetros de la legalidad y el procedimiento habilitado a esos fines" (sic).

27. **En cuanto al vicio de desnaturalización.** Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el criterio de que para que la desnaturalización exista como medio de casación *es necesario que los jueces den un sentido (…) a dichos hechos (…) distinto al que realmente tienen…*[2]; y su control, *permite a la casación, que en principio no juzga los documentos sino los fallos, proceder, además de analizar los motivos de éstos para determinar si los jueces que lo dictaron aplicaron correctamente la ley, al examen directo de la pieza cuya desnaturalización se alega,*

[2] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. 393, 30 de mayo 2018, BJ. Inédito.

para verificar su claridad y su incompatibilidad con el sentido que el juez del fondo le ha ofrecido[3].

28. El estudio del fallo cuestionado pone de relieve que el objeto del reclamo por ante los jueces del fondo consistió en la revocación de la Resolución [redacted]. No. 548-2023 de fecha 29 de marzo de 2023, emitida por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), y que ordenaba a la actual recurrida en casación recibir un porcentaje económico específico por ajuste del incremento de los precios de los materiales de construcción utilizados en la edificación de un inmueble adquirido mediante contrato de promesa de compraventa.

29. De la ponderación de la sentencia recurrida y lo argumentado por la parte recurrente, este colegiado advierte que no ha sido demostrada la desnaturalización alegada, pues, de ella se advierte que los jueces del tribunal del fondo ofrecieron la interpretación jurídica adecuada, sin que se vislumbre de ello discrepancias o contradicciones entre lo alegado y fallado por ellos en el conocimiento del contencioso administrativo.

30. **En cuanto a la errónea interpretación y aplicación de la ley.** Frente a la crítica promovida formalmente por la recurrente, esta Corte de Casación ha

[3] BORÉ, Jacques et Louis, "La cassation en matérie civile", Dalloz t. 79.22, 2009/2010, p. 450.

indicado que el principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo, conforme el cual la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público ajustadas a las actividades que realicen. Por tanto, la Administración debe estar sometida de manera plena a la ley y al derecho, cuyo desborde constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes[4].

31. El referido principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, concerniente tanto 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 por jurisprudencia comparada se ha identificado como *ley en sentido formal*[5].

[4] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. SCJ-TS-22-0537, 31 de mayo de 2022, BJ. 1338.
[5] STC 52/2003 f.j. 7°, 17 de marzo de 2003, BOE T-2003-7853.

32. Al hilo de lo anterior, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* en la sentencia impugnada estableció que la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), al emitir la enunciada Resolución [redacted]. núm. 548-2023 de fecha 29 de marzo de 2023, excedió las facultades concedidas por el legislador al ejercer su potestad sancionadora al disponer que el incremento a pagar por parte de la señora [redacted] a la entidad recurrente CRISFER INMOBILIARIA es de un 15.21 % aplicable al monto que resta por pagar, toda vez, que ha ejercido las veces de juez y parte al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer grado vulnerando el principio de legalidad.

33. Inicialmente, habría que apuntar que es cierto que Pro-Consumidor puede tomar medidas preventivas con la finalidad de prevenir daños y orientar a la proyección al resguardo de los derechos de los consumidores, lo que no es este 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 dentro del ámbito de los derechos de los consumidores, solicitando la aplicación de las medidas restablecedoras de la actividad regulada dentro del ámbito al acceso a bienes y servicios de calidad, evento

particular de este derecho, reconocido fundamental por el artículo 53 de la Carta Magna.

34. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que le son conferidas por la ley, al ordenar la parte ahora recurrente que el incremento a pagar por parte de la señora [redacted] a la entidad recurrente es de un 15.21 % aplicable al monto que resta por pagar.

35. En ese sentido, los artículos 23, 27 y 31 letra j) de la 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"; definida esta última por el artículo 2 de la Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública, del modo siguiente: *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*.

36. 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 y razón por la que dichos textos de la Ley núm. 358-05 deben ser interpretados de forma sistémica (conjunta) con el artículo 149 de la Norma Sustantiva, así como con los artículos 132 y 133 de la referida Ley núm. 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

37. El párrafo I del artículo 149 de nuestra Carta Magna confiere al Poder Judicial facultad exclusiva de ejercer la función jurisdiccional, definiéndola desde 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*.

38. 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".

39. Es por ello que, desde una interpretación sistémica (o conjunta) de los textos legales antes transcritos, se aprecia que no resulta posible que un órgano de la Administración, como lo es el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), pueda decidir la suerte o los efectos de los contratos civiles suscritos entre particulares sin que esto haya sido pronunciado por un juez -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.

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

41. 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, razones por las que se rechaza el primer medio analizado.

42. En su segundo medio de casación, la recurrente establece, en síntesis, que la sentencia impugnada adolece de base legal y motivación, puesto que los jueces del tribunal del fondo dejan una duda al no cumplir con la sentencia TC/0009/13, no ofrecer una motivación suficiente ni realizar la necesaria conjugación entre los artículos 81 de la Ley núm. 358-05 y lo fallado, revocando la resolución sin fundar las razones por las que lo hicieron limitándose a establecer que se ha excedido en sus competencias. Asevera, la decisión impugnada no tiene motivos ya que, para ser reputada formalmente válida, debe cumplir con todos los extremos legales esenciales y pronunciarse sobre el asunto controvertido, valorando adecuadamente las pruebas, resolviendo todas las pretensiones formuladas por las partes y aplicando para ello correctamente la norma jurídica, es decir, que se analice todo lo alegado y probado en el proceso, por lo que debe ser casada.

43. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a quo* expuso los motivos reproducidos en el numeral 28 de esta sentencia.

44. Ha sido establecido por la Suprema Corte de Justicia que una sentencia adolece de base legal cuando existe una insuficiencia de motivación tal, que no permite verificar tangiblemente que los jueces del fondo han hecho una aplicación correcta de la regla de derecho[6]; entendiéndose por motivación a aquella argumentación en la que el tribunal expresa de manera clara las razones jurídicamente válidas e idóneas para justificar su decisión *con la finalidad de que lo pretendido por las partes en litis se someta al debate, se discuta y se decida en forma razonada*[7].

45. Respecto de la obligación de motivación impuesta a los jueces ha sido establecido por el Tribunal Constitucional, que *la debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagradas en los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, no basta con la mera enunciación genérica de los*

[6] SCJ, Primera Sala, sentencia núm. 33, 16 de diciembre 2009, BJ. 1189.
[7] SCJ, Primera Sala, sentencia núm. 4, 31 de octubre 2019, BJ. 1737.

principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas[8].

46. Al efecto, procede señalar que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia , al igual que la *Corte de Casación francesa*[9] y el *Consejo de Estado francés*[10], ejerce un control estricto sobre la motivación de las decisiones que le son sometidas al análisis casacional, de manera que controla la existencia de la motivación y el contenido de las premisas fácticas y jurídicas que contenga, observando que todos los medios, formalmente propuestos por las partes ante la jurisdicción contencioso administrativa, sean debidamente respondidos de manera adecuada y en consonancia con el ordenamiento jurídico vigente.

47. En tal sentido, el Estado de derecho pone a cargo de los jueces de la jurisdicción el mérito de examinar la calidad de la motivación, es decir, que *debe ser suficiente para justificar la parte dispositiva de la decisión y para permitir a la corte de casación ejercer el control de legalidad que le compete*[11]; resaltándose que el control de la legalidad interna de la decisión impugnada es más complejo ya que la corte de casación, a la vez que está obligada a vigilar que el juez que examinó el fondo ha respetado la norma de derecho, debe evitar convertirse

[8] TC núm. 0017/12, 20 de febrero 2012.
[9] CE 22 déc. 1922, §I.235.
[10] CE 23 nov. 1979, Landsmann, Rec. 430.
[11] Loc. Cit.

en una tercera instancia en razón de que *no actúa como juez del litigio, sino como juez de la sentencia que ha resuelto el litigio*[12].

48. Al hilo de lo anterior, ha sido sostenido por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia que *la necesidad de motivar las sentencias por parte de los jueces constituye una obligación, así como una garantía fundamental del justiciable de inexorable cumplimiento, la cual se deriva de las disposiciones del artículo 141 del Código de Procedimiento Civil –supletorio en la materia- que exige para la redacción de las sentencias, la observación de determinadas menciones consideradas sustanciales, esto es, los fundamentos de hecho y de derecho que le sirvan de sustento así como las circunstancias que han dado origen al proceso*[13].

49. En esa tesitura, este Colegiado no ha podido constatar que los jueces del tribunal del fondo hayan incurrido en los vicios de falta de motivación y base legal invocados por la recurrente, toda vez que del examen de la sentencia impugnada prevalece la correlación coherente entre la valoración de los medios de prueba aportados por las partes y la consecuente justificación jurídica que resulta proporcional a la reclamación promovida por la actual recurrida en casación, sin que del cumplimiento de esta obligación pudiera verificarse omisión al cumplimiento de la tutela judicial efectiva de los

[12] CE Sec. CB 22 av. 2005, Rec. 170; BJDU 2005.201 y RFDA 2005.557.
[13] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. SCJ-TS-23-0459, 28 de abril 2023. Boletín Judicial inédito.

derechos fundamentales de las partes, menos todavía trasgresión al debido proceso, razones por las que procede su rechazo.

50. Finalmente, el estudio de la sentencia impugnada pone de relieve que los jueces del fondo hicieron 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 en los alegatos examinados, procediendo a 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.

VII.Decisión

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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0230432
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Crisfer Inmobiliaria, 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. 0030-02-2024-SSEN-00989 de fecha 29 de noviembre de 2024 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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

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