REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01808
Solicitud núm.: 2025-R1057728
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Constructora Subo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-26-0043

[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 *laboral, tierras, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, 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 de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **13 de febrero de 2026**, años 182° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) contra la sentencia núm. 0030-02-2025-SSEN-00325 de fecha 22 de mayo de 2025 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01808
Solicitud núm.: 2025-R1057728
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Constructora Subo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I.Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 3 de octubre de 2025 vía el portal digital del Poder Judicial suscrito por los Lcdos. [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], [redacted], Daribel Nolasco y [redacted], actuando como abogados constituidos del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), representado por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 20 de octubre de 2025 vía el portal digital del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos [redacted], [redacted] y [redacted].

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 a los fines de que emita su dictamen.

4. Esta sentencia ha sido adoptada a unanimidad y en estos casos el artículo 7 de la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, permite que la Sala válidamente se integre con tres de sus miembros, quienes figuran firmando la presente decisión.

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01808
Solicitud núm.: 2025-R1057728
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Constructora Subo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II.Antecedentes

5. La señora [redacted] adquirió de la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., el apartamento núm. 301, Condominio San Luis I, [redacted], por un valor de RD$1,225,000.00, el cual posteriormente presentó vicios de construcción, razón por la que presentó una reclamación en el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor, siendo emitida la resolución núm. [redacted]. Núm. 723-2018 de fecha 26 de junio de 2018, mediante el cual declaró la violación de la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., a los artículos 33 literales a, d, e e i, 63; 66; 98 literales a, b, c, d, e y g, 99; 105, literal b, numerales 3, 4 y 5 y 105, literal c, numerales 2, 4, 7, de la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario, núm. 358-05, y, en consecuente impuso una sanción de quinientos (500) salarios mínimos pudiendo ser compensada con la devolución de la suma antes indicada.

6. No conforme con la decisión la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2025-SSEN-00325 de fecha 22 de mayo de 2025, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01808
Solicitud núm.: 2025-R1057728
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Constructora Subo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

"**PRIMERO:** DECLARA Regular y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 24 de octubre de 2018, interpuesto por la entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., contra la Resolución núm. 716-2018, dictada en fecha 26 de junio de 2018, por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) y el señor [redacted], por ser conforme al derecho. **SEGUNDO:** En cuanto al fondo, ACOGE el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por la entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L, en consecuencia, REVOCA la Resolución núm. [redacted]. Núm. 723-2018, dictada en fecha 26 de junio de 2018, y notificada en fecha 25 de septiembre de 2018, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), así como la señora [redacted], por las razones expuestas en el cuerpo de esta sentencia. **TERCERO:** DECLARA el proceso libre del pago de las costas. **CUARTO:** ORDENA la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a la parte recurrente CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L, a la parte recurrida el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), la señora [redacted], y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, de acuerdo con los artículos 42 y 46 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **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. **Segundo medio:** Errónea interpretación de la ley" (sic).

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01808
Solicitud núm.: 2025-R1057728
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Constructora Subo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

IV.Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

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

V.Sobre el interés casacional

9. Con anterioridad al examen de los medios de casación, corresponde que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como Corte de Casación, evalúe si en la especie se satisfacen los presupuestos de admisibilidad requeridos por el legislador y cuyo control oficioso prevé la ley, en lo relativo a la acreditación del interés casacional.

10. 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].

11. 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 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*

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

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.

12. 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 1) 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.

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

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

14. 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.

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

16. Para apuntalar su primer y segundo medio de casación, los cuales se analizan de forma reunida por su estrecha vinculación y resultar así útil a la mejor solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización de los hechos y errónea interpretación de la ley, puesto que concluyó que la controversia entre [redacted] y Constructora Subo, SRL., constituye una relación meramente civil entre particulares, ajena a la competencia del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (ProConsumidor).

17. Argumenta el recurrente que los jueces de fondo en una valoración errónea y falsa interpretación de la norma aplicable, al afirmar que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (ProConsumidor)

actuó fuera del ámbito de su competencia legal al ordenar sanciones condenatorias, inobservando que la venta de una vivienda como el caso de la especie, constituye un acto protegido bajo la Ley núm. 358-05, en todos los casos de quienes la promocionen o comercialicen, y quienes lo hagan en el marco de una actividad empresarial o habitual; por tanto, los promotores y vendedores se les hacen oponibles las disposiciones de la Ley No. 358-05, por las violaciones que esta envuelve. Manifiesta además que la jurisdicción *a quo* omitió observar que en el presente caso se tipifica una relación de consumo, debido a que existe un proveedor, un consumidor y se comercializa un servicio destinado a un uso personal.

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

"…31. Del análisis de las documentaciones depositadas en el presente proceso, así como los alegatos de las partes, y las consideraciones legislativas antes descritas, se ha podido percatar que al momento del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), emitir la Resolución núm. [redacted]. Núm. 723-2018, dictada en fecha 26 de junio de 2018 en la cual se impuso la sanción de quinientos (500) salarios mínimos, pudiendo ser compensada la misma con el cumplimiento a la señora [redacted], y posteriormente ordenó devolver a dicho señor el monto total de un millón doscientos veinticinco mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$1,225,000.00), así como además gestionar a su entero costo los procesos legales derivados de la venta de este inmueble en perjuicio de la recurrente., comportan una actuación por

parte de PROCONSUMIDOR, que escapa a su competencia, dado que, tal y como lo estableció nuestra Suprema Corte de Justicia, no es posible, que dicho órgano de la administración pública, ordene a los particulares pagos a título de compensación por daños civiles en el ámbito de un contrato civil que haya sido suscrito por los administrados, que fue lo que ocurrió en la especie, a la señor [redacted]., donde contrató los servicios a través de la entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L. (vendedora), donde adquirió bajo opción de compra-venta el inmueble identificado como: Apartamento Núm. 301 del Condominio SAN LUIS, en la parcela 3-003.17792-17834, del DISTRITO CATASTRAL Núm. 6 del DISTRITO NACIONAL en el edificio III y PROCONSUMIDOR actuó fuera del ámbito de su competencia, toda vez que para casos como el que nos ocupa, la competencia es jurisdiccional, como se indicó anteriormente en los artículos 132 y 133 de la ley que rige la materia, donde le otorga competencia a los tribunales, no así a la parte recurrida… 33. Conforme lo antes indicado cabe atribuir que el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), al decidir como lo hizo, actuó fuera de sus facultades legales atribuidas por el legislador, inobservancia que acarrea como su consecuencia jurídica, la nulidad absoluta de la resolución intervenida, razón por la cual procede acoger el presente recurso y, en consecuencia, revocar la Resolución núm. [redacted]. Núm. 723-2018, dictada en fecha 26 de junio de 2018, y notificada en fecha 25 de septiembre de 2018, valiendo decisión, tal y como se hará constar en la parte dispositiva de esta sentencia" (sic).

19. *El control de la desnaturalización permite a la corte de 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, para verificar su claridad y su incompatibilidad con el sentido que el juez del fondo le ha ofrecido[2].

20. Respecto de la desnaturalización como medio de casación esta Tercera Sala ha sostenido el criterio de que para que exista, *es necesario que los jueces den un sentido (…) a dichos hechos (…) distinto al que realmente tienen...*[3].

21. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* procedió a acoger parcialmente el recurso contencioso administrativo, estableciendo que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores, al imponer en la resolución [redacted]. núm. 723-2018 de fecha 26 de junio de 2018, una sanción de quinientos (500) salarios mínimos, a Constructora Subo, SRL., por violentar los artículos 33 literales a, d, e e i, 63; 66; 98 literales a, b, c, d, e y g, 99; 105, literal b, numerales 3, 4 y 5 y 105, literal c, numerales 2, 4, 7, de la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario, núm. 358-05.

22. La Constitución dominicana en su artículo 40.17 instituye una reserva de ley en materia de potestad sancionadora de la administración pública, lo cual implica que, tanto la atribución de esa potestad a un órgano determinado, como la tipificación de la conducta sancionable, deben estar expresamente

[2] Jacques y [redacted], La cassation en matèrie civile. Dalloz Action 2009/2010, p. 450, núm. 79.22.
[3] SCJ, Tercera Sala. sent núm. 393, 30 de mayo de 2018. BJ. Inédito.

configuradas en una norma de rango legal. Debe dejarse por sentado aquí, que la ley que atribuya la competencia a una administración pública para dictar sanciones administrativas no debe plantear ninguna duda al respecto, ya que esto deja en manos de otro poder del Estado (Poder Judicial o Poder Jurisdiccional, según sea el caso) la decisión sobre una garantía ciudadana que la Constitución quiso estuviera en manos del Poder Legislativo[4].

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

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

24. La potestad sancionatoria de la administración pública debe ser configurada como una competencia legal atribuida a esta última, razón por la que se verifica la relación íntima existente entre el principio de legalidad y el de competencia en la actuación administrativa. Así las cosas, podría decirse que la competencia es una concreción particular de la legalidad, ya que la administración se diferencia de los administrados en que estos últimos tienen una capacidad de obrar que es la regla, teniendo las excepciones que ser estipuladas en la ley, mientras que con la administración sucede todo lo contrario, su capacidad de obrar (atribuciones) debe quedar expresa en una norma jurídica.

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

26. Todo esto nos remite al criterio asumido por esta Tercera Sala, en el entendido de que *el principio de legalidad es una obligación que se impone a toda persona, institución y órgano de someter su actuación administrativa al mandato legal y que constituye un límite racional y una condición de las actuaciones de la administración; de manera que se hace ineludible, la determinación, por parte de los jueces del mérito del recurso contencioso administrativo, de si se encuentra ante un supuesto de hecho, conforme con el cual, la Administración Pública tiene autorización*

legal para hacer determinada actuación (vinculación positiva); o si por el contrario, se encuentra ante un supuesto en el cual la norma no hace una mención expresa de un mandato de hacer; pero no indica un impedimento a la actuación administrativa (vinculación negativa), esta última sujeta al análisis, y consecuente carga motivacional, de la existencia de la materialización de la protección efectiva de los derechos de los administrados y del interés general, en virtud del derecho fundamental a la buena administración, positivizado de manera implícita en los artículos 138, 139, y 146 de nuestra Constitución, siempre que no exista un conflicto con una reserva de ley expresa indicada por el constituyente[5].

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

5 SCJ, Tercera Sala, de diciembre 2020. Rte: Claro Vs Indotel.

o por un acto especial de la autoridad administrativa, en el ejercicio de una facultad conferida por la misma ley[6].

28. En la especie es preciso indicar que, salvo los casos comprendidos en el artículo 437 de la Ley núm. 358-05, la normativa reguladora no dota de potestad sancionadora expresa -y sin lugar a dudas- al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, sino de una facultad de comprobación administrativa previa al apoderamiento de los órganos jurisdiccionales con facultad para la imposición de multas. Esto es lo que en doctrina se reconoce como actuación administrativa de inspección o comprobación administrativa, la cual es *una función especial que tiene por objeto cautelar y/o constatar el cumplimiento de lo previsto por el ordenamiento vigente en el desempeño de determinadas actividades sujetas a regulación determinada. En lo específicamente referido a los efectos del ejercicio de las potestades de inspección, cuando concluyan en la constatación o verificación de la existencia de contravenciones al ordenamiento vigente, y conduce a un procedimiento sancionador*[8] y que esto *en modo alguno podría suponer la posibilidad de asimilar la potestad de inspección (así*

6 [redacted], Roberto, Manual de Derecho Administrativo, 2ª Edición, Editorial Trillas, México, 1997, pp. 334 - 335.
7 Adulteración de fechas de expiración. Se prohíbe la adulteración o eliminación de las fechas de expiración o de uso permitido, en materia de alimentos, medicamentos u otros productos perecederos, por constituir acciones fraudulentas que conllevan riesgos para la salud y seguridad de los consumidores. La violación de esta prohibición será sancionada por la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor con la incautación de los productos, multa y reparación de daños ocasionados al consumidor, sin perjuicio de otras acciones que conforme a la ley puedan ejercerse.
8 MORÒN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Gaceta Jurídica. Peru. Pag. 389.

como todas las actuaciones relacionadas con la misma) a una etapa correspondiente a la instauración y/o trámite de un procedimiento administrativo sancionador[9].

29. Esto parte de la consigna de que, si bien es cierto que, como resultado del ejercicio de las potestades de fiscalización, inspección o supervisión puede evidenciarse o constatarse la comisión de irregularidades o contravenciones al ordenamiento jurídico vigente, en modo alguno podrá considerarse asimilado al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa como una actividad instructiva en un procedimiento sancionador.

30. Ahora bien, en el supuesto de que resultase de esas inspecciones el conocimiento de una situación de riesgo para la salud de los consumidores podrá Pro Consumidor adoptar medidas cautelares[10]; para prevenir riesgos o daños, como sería la retirada de un producto del mercado. Pero hay que dejar bien claro que dichas medidas, por su función, no constituyen una sanción propiamente dicha. Es que una sanción no es una medida preventiva, sino un castigo por violentar el ordenamiento jurídico. En definitiva, son dos situaciones conceptuales muy diferentes y no asimilables la una a la otra.

31. 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

[9] Ídem.
[10] Las que por su naturaleza son provisionales.

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[11], 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.

32. Mención especial merece artículo 117 de la ley, en donde se verifica que ese texto no puede tratar sobre verdaderas sanciones administrativas, ya que su contexto no se relaciona en lo absoluto con un procedimiento administrativo sancionador, impidiendo el derecho de defensa al posible transgresor al momento en que se permite convertir súbitamente una conciliación en una sanción unilateral sin instrucción para sancionar.

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

34. En ese sentido, en cuanto a la potestad sancionadora de Pro Consumidor el Tribunal Constitucional mediante su sentencia núm. TC/0080/19 de fecha 23 de diciembre de 2015 había establecido que *se trata de una prerrogativa legal compatible con la Constitución, en la medida en que el constituyente solo prohíbe a la*

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

Administración Pública la aplicación de sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad, no así la aplicación de sanciones de naturaleza pecuniaria, como lo son las multas... Sin embargo, dicho precedente fue posteriormente revocado mediante sentencia núm. TC/0723/24 de fecha 28 de noviembre de 2024 del Tribunal Constitucional estableciendo que *las aseveraciones proferidas en la Sentencia TC/0080/19, en relación con que Pro Consumidor ostenta una potestad sancionadora compatible con la Constitución son insostenibles, pues estas no se relacionan a lo previamente comprobado ni se corresponden con las disposiciones que soportan los principios constitucionales que debe lucir todo órgano del Estado facultado expresamente por ley para sancionar*... Concluyendo que *las disposiciones previstas en los artículos 17.j), 23, 31.j), 42, 112 y 117 de la Ley núm. 358-05 no vulneran el derecho a la buena administración, ya que el debido procedimiento administrativo está asegurado en el contexto de las potestades de fiscalización y supervisión, pero no alcanza a facultades sancionadoras, en vista de que la ley no le reconoce tal prerrogativa*...

35. A tal efecto, es menester señalar que si bien los literales b)[12], e)[13] y g)[14] del artículo 98 de la Ley núm. 358-05, prevén como obligación del proveedor

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

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

36. En virtud de lo anterior esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación advierte que el tribunal *a quo* no obró contrario al derecho al revocar el acto impugnado tras llegar a la conclusión de que al imponer una sanción administrativa (multa) la dirección ejecutiva de Pro Consumidor obró fuera de sus competencias legales y excedió las facultades que le han sido conferidas por el legislador, puesto que ha quedado comprobado que ejerció funciones jurisdiccionales al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer

grado, quedando evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores; y, consecuentemente, vulnerando el principio de legalidad.

37. De lo antes indicado, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia entiende que, en la especie, los jueces del fondo no incurrieron en una desnaturalización de los hechos ni errónea interpretación de la norma legal, es decir, de la Ley núm. 358-05, razón por la que se rechazan los medios de casación analizados.

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

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

VI.Decisión

Exp. núm.: 0030-2018-ETSA-01808
Solicitud núm.: 2025-R1057728
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Constructora Subo
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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 (Proconsumidor) contra la sentencia núm. 0030-02-2025-SSEN-00325 de fecha 22 de mayo de 2025 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, 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.