REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-26-0136 [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 Ramón Herrera Carbuccia, presidente, [redacted] 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**, año 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 (Proconsumidor) contra la sentencia núm. 0030-04-2025-SSEN-00349 de fecha 27 de mayo de 2025 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 27 de octubre de 2025 vía el portal digital del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [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. En este proceso figura como parte recurrida la razón social Grupo Paceo, SRL., sin que haya depositado su memorial de defensa, no obstante haber sido debidamente emplazada mediante acto núm. 1837-2025 de fecha 30 de octubre de 2025, instrumentado por el ministerial [redacted], ordinario del Tribunal Superior Administrativo.

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.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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.

II. Antecedentes

5. En fecha 10 de febrero de 2020 el señor [redacted] y la razón social Grupo Paceo, SRL., suscribieron un contrato de promesa de venta para la adquisición de una propiedad en el proyecto West Side Residences en Punta Cana, el cual al no recibir la entrega en la fecha acordada y al incrementarse el precio de venta, interpuso una reclamación en el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) siendo ordenado mediante la resolución núm. 1897-23 de fecha 14 de noviembre de 2023 a la razón social Grupo Paceo, SRL., indicar al consumidor la fecha de entrega del inmueble, así como el cronograma de la obra con el fin de que tomara conocimiento y acatara las condiciones dispuestas en el artículo 3 del contrato de opción de compra venta, sobre el precio pactado por la suma de US$146,800.00.

6. Inconforme, la razón social Grupo Paceo, SRL., interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Administrativo la sentencia núm. 0030-04-2025-SSEN-00349 de fecha 27 de mayo de 2025, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso tributario depositado en fecha 20 de febrero de 2024, por la entidad GRUPO PACEO, S.R.L., contra la Resolución núm. 1897-23, de fecha 14 de noviembre de 2023, emitida por INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÒN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) y el señor [redacted], por cumplir con las leyes aplicables a la materia. **SEGUNDO:** ACOGE en cuanto al fondo, el indicado recurso; y, en consecuencia, REVOCA la Resolución núm. 1897-23, de fecha 14 de noviembre de 2023, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÒN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por las razones establecidas en la parte considerativa de la presente decisión. **TERCERO:** DECLARA el proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA la comunicación de la presente sentencia a las partes y a la PROCURADURIA GENERAL 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.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
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. 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 la razón social Grupo Paceo, SRL. conforme con lo prescrito en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23.

10. El artículo 21 de la Ley núm. 2-23 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 todos 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] *días hábiles a contar de la fecha del acto de emplazamiento.* Asimismo, el párrafo II, del citado artículo, señala que *la notificación del memorial deberá ser depositada en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia dentro de los cinco (5) días de su fecha de notificación al abogado recurrente.*

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

11. En el expediente reposa el acto núm. 1837-2025 de fecha 30 de octubre de 2025, instrumentado por el ministerial [redacted], ordinario del Tribunal Superior Administrativo, por medio del cual la recurrente realizó el emplazamiento en la *avenida Boulevard, Primero de Noviembre, edificio Punta Cana Aqua Business Center, locales 404 y 405, Punta Cana Village, Bávaro, provincia La Altagracia*, lugar en el que, conforme con lo descrito en la sentencia impugnada, posee su domicilio la razón social Grupo Paceo, SRL., conteniendo una nota que indica: *Este acto se notificó en la calle Lauterio Melo, en el residencial Westside, Punta Cana, que es donde tiene su nuevo domicilio Grupo Paceo, SRL.*

12. En vista de que el acto de emplazamiento cumplió con las exigencias requeridas por los artículos 19 y 20 de la Ley núm. 2-23 y hasta el momento la parte recurrida no ha realizado las actuaciones que la precitada normativa coloca a su cargo, *procede declararla en defecto, sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de la presente decisión.*

VI. En cuanto a la acreditación del interés casacional

13. 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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

admisibilidad requeridos por el legislador y cuyo control oficioso prevé la ley, en lo relativo a la acreditación del interés casacional en virtud de lo establecido en el artículo 10 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

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

15. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 prevé 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*

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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

procesos señalados en el numeral anterior, solo serán recurribles en casación de manera independiente si han puesto fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento. En caso contrario, deberán ser recurridas en casación conjuntamente con la decisión que decida el todo de lo principal. 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.

16. El interés casacional como institución procesal reviste 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del artículo 10.3 literales a), b) y c) de la ley que regula la materia. **Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa señaladas en el numeral 1 del artículo 10, las cuales son las**

siguientes: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo sentido se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de lo que provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, según resulta del artículo 12 de la citada ley.

17. **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.**

18. **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.**

19. La presente decisión respecto de conocer el presente recurso sin antes atender al filtro que supone el interés casacional es un asunto de orden

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

público que debe ser ordenado sin que las partes lo hayan solicitado, por lo que procede el examen de los medios planteados.

20. Para apuntalar su primer y segundo medios de casación, los cuales se reúnen por su estrecha vinculación, la parte recurrente alega en síntesis que el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización de los hechos, al concluir que la controversia entre el señor [redacted] y la razón social Grupo Paceo, SRL., constituye una relación meramente civil entre particulares, ajena a la competencia del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor).

21. Continúa señalando que la conclusión de los jueces de fondo resulta insostenible toda vez que el señor [redacted] adquirió un bien inmueble ofertado públicamente por una entidad dedicada profesionalmente al comercio de bienes y servicios, lo que configura una relación de consumo, conforme a los artículos 1, 2 y 3 de la Ley núm. 358-05.

22. Finalmente refiere que el tribunal *a quo* incurrió en una errónea interpretación de la Ley núm. 358-05 al considerar que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) actuó fuera de su competencia legal al imponer la sanción administrativa mediante la Resolución núm. 1897-23, argumentando que PROCONSUMIDOR posee

potestad sancionadora conforme al artículo 81 de la Ley núm. 358-05 que lo faculta para verificar y revisar contratos como el de la especie, además de que la venta de una vivienda o proyecto habitacional constituye un acto protegido por dicha ley aplicable a quienes lo promocionen o comercialicen en el marco de una actividad empresarial o habitual, por lo que las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor son oponibles a los promotores y vendedores por las violaciones que se configuren.

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

"…9. La parte recurrente, la entidad GRUPO PACEO, S.R.L., pretende que se proceda a revocar la Resolución núm. 1897-23, de fecha 14 de noviembre de 2023, emitida por INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), bajo los argumentos, de que en fecha 10 de febrero de 2020, el señor [redacted] y la entidad GRUPO PACEO, S.R.L, suscribieron un contrato de promesa de venta para adquisición de una propiedad en el proyecto denominado WEST SIDE RESIDENCES, PUNTA CANA, Bávaro, Provincia La Altagracia; por lo que el recurrente al no estar conforme con el curso de la construcción del indicado proyecto, del cual se culminó con total éxito la primera parte del mismo, y ante el alza desproporcionada de los insumos de la construcción, se negaron a realizar el aumento requerido por la empresa GRUPO PACEO, S.R.L, el cual se encuentra contractualmente, bajo el principio cardinal de Pacta Sunt Severa; ya que ante la negativa de cumplir con el contrato de opción de compra, el

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

ahora recurrido procedió a apoderar el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, alegando violación a sus derechos, respecto a un contrato sinalagmático perfecto que rige la relación entre las partes contratantes, en el cual no puede intervenir dicha entidad; por lo que al advertir dicha entidad, hasta la saciedad, su incompetencia para establecer sanciones, conformé a la ley que lo crea, y a jurisprudencia constante, incluyendo el Tribunal Constitucional, continuaron su proceso ante PROCONSUMIDOR, entidad que, de manera irregular, fuera de todo contexto y actuando si atribuciones legales a esos fines; dictó la resolución objeto del presente recurso contencioso administrativo, por la cual, se proceda la devolución de los montos contratante cobrados, dejando vigente el contrato de opción de compra, cosa que no corresponde a la dicha entidad de carácter administrativo, por lo que sin ningún lugar a dudas, que fuera de las disposiciones del artículo 43 de la indicada ley 358-05, PROCONSUMIDOR, se convierte en una especie de supervisor administrativo, con derecho a remitir, ante las autoridades competentes en caso de existir una violación a la ley fuera de su ámbito de aplicación. 10. Por su lado, la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCION DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), no depositó su escrito de defensa no obstante estar debidamente notificada a tales fines mediante Auto marcado con el núm. 07009-2024, de fecha 28 de mayo de 2024. Actuación notificada a la parte recurrente en fecha 09 de julio de 2024, por la Unidad de Notificaciones del Tribunal Superior Administrativo, vía electrónica al [redacted], [redacted], [redacted]. 11. La parte recurrida [redacted], no depositó su escrito de defensa no obstante estar debidamente notificada a tales fines mediante Auto marcado con el núm. 07009-2024, de fecha 28 de mayo de 2024. Actuación notificada a la parte recurrente mediante acto de alguacil núm. 3401-2024, de fecha 18 de

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

septiembre de 2024, instrumentado por el ministerial [redacted], alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo. 12. Y la PROCURADURIA ADMINISTRATIVA, mediante su dictamen núm. 571-2024, de fecha 04 de septiembre de 2024, concluyó de la manera siguiente: "UNICO: Rechazar en todas sus partes el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 20 de febrero de 2024, por entidad GRUPO PACEO S.R.L, contra el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÒN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR)… 30. Resulta imperioso indicar que, en fecha 23 de junio de 2023, la entidad GRUPO PACEO, S.R.L, interpuso una reclamación por ante el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR), por alegadamente el proveedor mediante llamada telefónica comunicarle que habrá un aumento del precio del inmueble que asciende a dieciocho mil dólares norteamericano con 00/100 (US$18,000.00), sobre el costo del inmueble, por lo que solicita ante este instituto que "la entrega del inmueble de inmediato (dar fecha exacta de entrega) y dejar sin efecto el aumento, la cual fue identificada como Reclamación núm. 1226/2023. 31. Fruto de dicha reclamación, en fecha 23 de junio de 2023, el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR), emitió la Resolución 1897-23, la cual en su parte dispositiva expresa textualmente lo siguiente: "PRIMERO: Declara buena y valida en cuanto a la forma, la Reclamación Nro./1226/2023 interpuesta por el señor [redacted] de fecha trece (13) de junio del año dos mil veintitrés (2023), en contra del proveedor Grupo Paceo, S.R.L RNC: 1-31-8266-6, por haber sido interpuesta conforme a la ley; SEGUNDO: En cuanto al fondo, ACOGE la presente reclamación y ORDENA al proveedor Grupo Paceo, S.R.L. RNC: 1-31-8266-6, lo siguiente: Indicar la fecha de entrega de la unidad inmobiliaria estipulada con el consumidor [redacted], así como el cronograma de la obra a fin de que tome conocimiento

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

del mismo y acatar las condiciones dispuestas en el artículo 3 del contrato de Opción a Compra Venta, sobre el del precio pactado por la suma de Ciento Cuarenta y Seis Mil Ochocientos Ochenta Dólares norteamericanos Con 00/100 (US$146,880.00), en favor del reclamante, de conformidad con los motivos planteados en el cuerpo de la presente decisión; TERCERO: Se Ordena ejecutar los mandatos de la presente Resolución no obstante cualquier recurso que contra la misma se interponga, dada la ausencia de efecto suspensivo de los recursos administrativos." (sic)… 35. La parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), plantea que: "*De acuerdo al análisis y a lo planteado en el cuerpo de la presente resolución, este Instituto ha determinado que el consumidor se encuentra en el derecho de solicitar la entrega del inmueble, conjuntamente con realizar* ciento cuarenta seis mil ochocientos dólares norteamericanos con 00/100 (US$146,880.00, *correspondiente al restante del precio pactado en el contrato.*" este tribunal tiene a bien recordarle a la administración que conforme a la ley 358-05, ley general de protección de los derechos del consumidor o usuario, le otorga la facultad de proteger los derechos del consumidor y usuario que garantice la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores, con relación a servicios que estos solicitan; como por ejemplo, servicios telefónicos, servicios de renta de internet, compra de mobiliario, servicios de electricidad, entre otros, los cuales son ofrecidos al público en general, donde los individuos tienen la potestad de devolverlos cuando presentan desperfectos o cancelarlos en caso de requerir otro, en cambio cuando se trata de compra de bienes inmuebles estamos frente a una actuación de índole privado, entre partes de forma directa, donde solo participa las partes interesadas y obligadas a hacer o no hacer una cosa y contrario ocurre con los servicios, cuando se compra un inmueble o se pretende comprar, no es algo que puedes devolver por defectos… 39. Este tribunal, luego de analizar los textos legales y

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

jurisprudenciales que anteceden, así como las pruebas, argumentos y conclusiones de las partes, ha podido constatar que, ciertamente la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), al imponer en el ordinal segundo de la Resolución núm. 1897-23, de fecha 14 de noviembre de 2023, objeto del presente recurso, la sanción administrativa de ordenar al proveedor GRUPO PACEO, S.R.L.., RNC: 1-31-8266-6, lo siguiente: Indicar la fecha de entrega de la unidad inmobiliaria estipulada con el consumidor RICARDO ARTURO SOLER FERNÁNDEZ, ha desbordado los límites de su competencia, y con ello ha transgredido el ordenamiento jurídico del Estado, puesto que como hemos mencionado anteriormente, las actuaciones derivadas de la relación contractual surgida entre las partes por la compra de un inmueble, es una actuación privada, lo cual es competencia de los tribunales ordinarios, los cuales son los competentes para conocer de las actuaciones derivadas por incumplimientos de contratos, de conformidad con las normas que rigen la materia. 40. En tal virtud, ha quedado demostrado que la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), ha vulnerado el principio de legalidad consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución, artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05, y la Ley núm. 107-13, por lo que, este tribunal procede acoger el presente recurso contencioso administrativo; y, en consecuencia, revoca totalmente la Resolución núm. 1897-23, de fecha 14 de noviembre de 2023, emitida por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión…" (sic).

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

24. Independientemente de haber agrupado el primer y el segundo medio de casación, la parte recurrente expone violaciones distintas tanto en su configuración como en su solución, razón por la cual son examinadas por aspectos a fin de mantener la coherencia de la sentencia.

25. El estudio del fallo cuestionado pone de relieve que la actual recurrida interpuso su recurso contencioso administrativo en procura de que fuera anulada la resolución núm. 1897-23 de fecha 14 de noviembre de 2023 emitida por la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor).

26. **Sobre la errónea interpretación de la ley**. La parte recurrente hace referencia expresa a que el tribunal *a quo* hace una aplicación errónea de la ley al establecer que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) se extralimitó en su competencia.

27. En este punto debe precisarse que ha sido jurisprudencia pacífica que *la sentencia adolece del vicio de falta de base legal, cuando los motivos dados por los jueces no permiten comprobar si los elementos de hecho y de derecho necesarios para la aplicación de la ley, se hayan presentes en la decisión, ya que este vicio no puede*

provenir sino de una incompleta exposición de los hechos de la causa y de los textos legales aplicados[2].

28. 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[3].

29. 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

[2] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 33, 20 de febrero 2013, BJ. 1227.
[3] SCJ-TS-22-0537, de fecha 31 de mayo 2022. [redacted]. 1338.

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[4].

30. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* procedió a acoger en cuanto al fondo el referido recurso contencioso administrativo, estableciendo que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) excedió sus atribuciones, al ordenar a la razón social Grupo Paceo, SRL., hacer entrega del inmueble a [redacted] y mantener el precio de venta pactado en el contrato de promesa de venta, lo que significa ejecutar convenios privados de compra y venta de inmuebles.

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

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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

32. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a la razón social Grupo Paceo, SRL., hacer entrega del inmueble y mantener el precio pactado en el contrato de promesa de venta.

33. 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.*

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

34. 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".

35. 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.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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.

36. 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".

37. 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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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".

38. De la interpretación sistemática de los textos antes transcritos se aprecia que no resulta posible que un órgano de la administración pública, como lo es Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) pueda decidir la suerte de los contratos civiles suscritos entre personas particulares, es decir, ordenar la devolución del precio en un contrato de compraventa -acción que deviene en la pérdida de efectos jurídicos del acto suscrito entre las partes como sucede en el caso que se analiza- ya que es función exclusiva de los tribunales del orden judicial de conformidad con las normas del Derecho Civil, porque esto debe ser pronunciado por un juez.

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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

40. 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.

41. En virtud de lo anterior esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, advierte que el tribunal *a quo* no obró contrario al derecho al declarar la nulidad del acto impugnado, pues si bien entre las facultades reconocidas al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) en la Ley núm. 358-05 figura entre otras cosas la de defender los derechos del consumidor y a los usuarios de bienes y servicios y realizar las investigaciones que le sean requeridas en materia de peso, calidad y medida de los bienes y servicios, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), así como la inspección y vigilancia en relación con entidades públicas y privadas para la aplicación de la ley y que en caso de retenerse violación alguna, puede ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que han sido establecidas claramente en la norma, sin embargo, al ordenar la resolución impugnada ante el Tribunal Superior Administrativo a la razón social Grupo Paceo, SRL.,

hacer entrega del inmueble a [redacted] y mantener el precio pactado por concepto de compraventa, obró fuera de sus facultades legales al tenor de lo dispuesto en la norma anteriormente citada.

42. Así las cosas, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal *a quo* hizo una correcta subsunción del derecho en los hechos juzgados, aplicando la normativa legal dispuesta por el legislador, realizando una correcta interpretación de la norma que rige la materia, puesto que actuó apegado a la realidad de los hechos y el derecho al momento de fundamentar su decisión. De ahí que, no se advierte que el tribunal *a quo* haya incurrido en el vicio denunciado, por lo que procede rechazar este aspecto.

43. **Sobre la desnaturalización.** 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*[5].

[5] Jacques y [redacted], *La cassation en matèrie civile*. Dalloz Action 2009/2010, p. 450, núm. 79.22.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

44. 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...*[6].

45. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que el tribunal *a quo*, ejerciendo el amplio poder de apreciación de que está investido en esta materia que lo faculta para valorar los medios de pruebas y decidir de acuerdo con la credibilidad que le merezcan, siempre que establezca las razones que respaldan su decisión, procedió luego del análisis de los hechos sometidos a su escrutinio a realizar una correcta subsunción del derecho con los hechos juzgados, aplicando para eso la normativa legal dispuesta por el legislador, sin incurrir en desnaturalización alguna, puesto que llegó a la conclusión de que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) no se circunscribió a la esfera de su competencia de acuerdo con la ley de los consumidores incurriendo en una extralimitación a sus facultades al ordenar la entrega de unidades departamentales objeto de una compraventa lo cual no era de su atribución. De ahí que, no se advierte que el tribunal *a quo* haya incurrido en el vicio denunciado de desnaturalización de los hechos, por lo que procede rechazar este aspecto.

[6] SCJ, Tercera Sala. sent núm. 393, 30 de mayo de 2018. BJ. Inédito.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

46. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal *a quo* realizó una correcta apreciación de los hechos y aplicación de la norma, 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 argumentos examinados, razones por las que se rechaza el presente recurso de casación.

47. 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-R1147198
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor)
Recurrido: Grupo Paceo, SRL
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) contra la sentencia núm. 0030-04-2025-SSEN-00349 de fecha 27 de mayo de 2025 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, [redacted] 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.