REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-26-0551

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias *laboral, tierras, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, Anselmo Alejandro Bello F., Rafael Vásquez Goico y Francisco Antonio Ortega Polanco, 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 **31 de marzo de 2026**, años 183° 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. 0030-02-2025-SSEN-00432 de fecha 26 de junio de 2025 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 6 de enero de 2026 vía portal digital 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 al recurso de casación fue presentada por la sociedad comercial Constructora Subo, SRL. mediante memorial depositado en fecha 14 de enero de 2026 vía portal digital del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted], Aurin Camilo 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 para que emita su dictamen.

4. El magistrado [redacted] no firma la presente decisión en virtud de lo dispuesto en el artículo 380 del Código de Procedimiento Civil, según consta en el acta de inhibición de fecha 10 de marzo de 2026.

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

5. En fecha 25 de noviembre de 2024 la señora [redacted] adquirió mediante la sociedad comercial Constructora Subo, SRL. un inmueble por el valor de RD$ 1,345,000.00.

6. Posteriormente, en fecha 5 de enero de 2017 dicha señora realizó ante el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) una reclamación que se identificó con el núm. 32R002/10/2017/1.

7. Ulteriormente, en fecha 7 de agosto de 2017 la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) emitió la resolución núm. 415-2017, en la que se dispuso acoger la reclamación elevada y ordenó a la sociedad comercial Constructora Subo, SRL. entre otras disposiciones, las siguientes: a) saldar a su entero cargo el valor financiado con la que la consumidora adquirió el inmueble; b) devolver a la consumidora el inicial, anticipo y cualquier otro monto pagado en la operación descrita, relativa a la compraventa del inmueble; c) gestionar a su entero costo los procesos legales derivados de la venta del inmueble, sin perjuicio de que dicha señora pudiera acudir a los tribunales ordinarios y dilucidar cualquier otra pretensión; d) que estos pagos se realizaren en un plazo no mayor de treinta (30) días a partir de la recepción de la resolución.

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

8. No conforme con la decisión adoptada, 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-00432 de fecha 26 de junio de 2025, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: DECLARA Regular y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 08 de septiembre del año dos mil diecisiete (2017), interpuesto por la entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., contra la Resolución núm. [redacted]. Núm. 415-2017 de fecha siete (07) de agosto del año dos mil diecisiete (2017), 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, DECLARA la nulidad de la Resolución núm. [redacted]. Núm. 415-2017 de fecha siete (07) de agosto del año dos mil diecisiete (2017), y notificada en fecha 09 de agosto de 2017, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR). **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), a la señora [redacted] DEL ROSARIO, y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, a los fines procedentes. **QUINTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

III. Medios de casación

9. 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).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

10. 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 la admisibilidad del recurso de casación

a. En cuanto al interés casacional

11. Sobre este particular, es necesario 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 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].

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

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

12. En ese tenor, 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 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.*

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

13. 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 **e igualmente, existe el interés casacional aplicable a un conjunto de materias en las que no se requiere la acreditación de 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 cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal según resulta del artículo 12 de la citada ley.

14. En la especie, tras la lectura del memorial de casación esta Tercera Sala ha podido constatar que la parte recurrente es el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor), lo cual involucra eventualmente los derechos de los consumidores.

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

15. En ese sentido, el artículo 10 numeral 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 conocen de manera directa los medios de casación propuestos.

16. Para apuntalar sus dos medios de casación propuestos, los cuales se analizan en conjunto por guardar relación y convenir así a la solución que será dispensada al caso, la parte recurrente alega, esencialmente, que el tribunal *a quo* incurrió en una desnaturalización de los hechos al concluir que la controversia existente entre la señora [redacted] y la sociedad comercial 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), manifestando que dicha conclusión es insostenible ya que la referida señora adquirió un bien inmueble ofertado públicamente por una entidad dedicada profesionalmente al comercio de bienes raíces, lo que configura una relación de consumo, conforme a los artículos 1,2 y 3 de la Ley núm. 358-05, lo que genera una asimetría entre las partes, colocándola bajo la tutela administrativa del órgano competente para proteger los derechos del consumidor, agrega que al desnaturalizar la relación jurídica descrita,

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

calificándola erróneamente como una relación civil común, valoró de forma incorrecta los hechos sustanciales del caso, afectando directamente la aplicación del derecho.

17. De igual forma, sostiene la parte recurrente que los jueces de fondo incurrieron en una falsa interpretación de la norma aplicable al afirmar que la exponente actuó fuera de su ámbito de competencia legal al ordenar la sanción administrativa en la resolución núm. [redacted]. núm. 415-2017 de fecha 7 de agosto de 2017, pues la venta de una vivienda o de un proyecto habitacional, como en 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, a los vendedores y promotores se les hace oponibles las disposiciones de la ley en cuestión, por las violaciones que allí se envuelven.

18. Finalmente, expone la parte recurrente que contrario a lo establecido por el tribunal *a quo* la resolución emitida fue elaborada con sujeción al principio de legalidad, que se extiende especialmente a la motivación y a la argumentación que debe servir de base a la actuación administrativa y al derecho a la buena administración, establecido en el artículo 4.2 de la Ley núm. 107-13, por lo que respecto a la referida resolución no se cumplen con los requisitos de nulidad de los actos administrativos, dispuestos en el artículo

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

14 de la referida ley, ya que la misma no subvierte el orden constitucional, no vulnera derechos fundamentales y fue emitida por el órgano competente, motivos por los cuales la sentencia impugnada debe ser casada.

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

"APLICACION DEL DERECHO A LOS HECHOS 21. Al tenor del artículo 139 de nuestra Carta Fundamental, los Tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración Pública, por lo cual es nuestro deber velar por la protección de los derechos de las personas que acudan al Sistema de Justicia en busca de una solución a sus conflictos, situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de nuestra indicada Constitución Política. 22. Un presupuesto básico de la cláusula constitucional del estado de derecho lo constituye el control jurisdiccional de las acciones y omisiones de los órganos y entes que ejercen la función administrativa del estado. La Constitución inserta de manera específica en la parte dedicada a la administración pública que a los tribunales le corresponde el control de la legalidad, esto es, el respeto o sumisión de la administración al entero ordenamiento jurídico del Estado. 23. En esencia, la parte recurrente, sociedad comercial CONSTRUCTORA SUBO, SRL., sostiene que en lo relativo al régimen de inspecciones, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-consumidor), no agotó el debido proceso instituido en la Ley que rige la materia, toda vez que la parte recurrente no tuvo conocimiento de las inspecciones a realizarse, no estuvo en las mismas, no firmó dicha acta y no le fue notificada la misma para su posterior instrumentación. No obstante, lo anterior, alega la ausencia de potestad sancionadora del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), al exceder su competencia y el ámbito de aplicación de la Ley 358*05. 24. Por su lado, la parte recurrida.

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR(PROCONSUMIDOR)alega, en su escrito de defensa argumentó, en síntesis, que en lo que respecta al debido proceso en la inspección realizada aduce que la hoy recurrente fue citado a varias audiencias de conciliación por ante este Instituto, mediante comunicación Niini.000038 de fecha 2.5/01/2017. y mediante comunicación de fecha 26/01/2017, ambas recibidas por la señora [redacted], en representación del proveedor, misma persona que recibiera el acto de notificación de la resolución objeto del presente recurso, y quien declarara ante el ministerial actuante, oficial con fe pública, su calidad de secretaria del proveedor, audiencias a las cuales dicho proveedor no compareció, evidenciándose su desinterés tácito en formar parte tanto de la fase de conciliación, como de la de presentación de pruebas; y que en la inspección realizada en fecha veintiuno (21) del mes de febrero del año dos mil diecisiete (2017). estuvo presente un representante de la Constructora Subo S.R.L. en la persona del Ing. [redacted] quien figura firmando el Acta de Inspección No. 20669. 25. Esta Sala con la finalidad de decidir el presente, asunto, se centrará en determinar si fue violentada la potestad atribuida a los órganos jurisdiccionales, vulnerando en consecuencia los principios de juridicidad (legalidad), resultando la resolución atacada contraria a la Ley núm. 358-05. 26. En el marco de la protección a los derechos económicos y sociales, nuestra Constitución política, reconoce los derechos fundamentales de los consumidores en su artículo 53, el cual dispone: "Toda persona tiene derecho o disponer de- bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos 1' servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley". 27. El INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) es una entidad

estatal descentralizada creada mediante la Ley Núm. 358-05, Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, con el objetivo de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la aplicación adecuada de la indicada ley su reglamento y las normas que se dicten para la obtención de los objetivos y metas perseguidos a favor de consumidores y usuarios de bienes y los consumidores en la República. 28. En ese mismo sentido, el artículo 23 de dicho texto legal, indica: "La Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor es el organismo competente para conocer, por la vía administrativa, los casos de conflictos relativos a esta ley)' ". 29. Conforme con la Constitución, toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela Judicial efectiva, con respeto a las normas del debido proceso, las cuales, son de aplicación a toda clase de reclamaciones judiciales y administrativas (artículo 69). 30. En esas atenciones el Tribunal Constitucional ha indicado que: "Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas 31. A los fines de que el procedimiento administrativo sancionador se practique de manera legitima y conforme al principio de juridicidad se deben tener en cuenta: a) Procedimiento regulado por la ley formal o por legislación reglamentaria; b) Preceptos del procedimiento que dispongan la separación de las fases de instrucción y decisión, con órganos distintos para ellos; y c) Tramitación del procedimiento adecuado y legal, para poderse imponer la sanción: d) Garantizar el derecho de defensa del presento responsable, así como su presunción de inocencia, esto en virtud de lo dispuesto en los artículos 41 y 42 de la Ley núm. 107-13. 32. El numeral 17 del artículo 40 de la Constitución

instituye una reserva de ley para el uso del ius puniendi del Estado a través del ejercicio de la potestad sancionadora aunado a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley núm. 107-13, el cual establece; "Lo potestad sancionadora de la Administración Pública sólo podrá ejercerse en virtud de habilitación legal expresa. Su ejercicio corresponde exclusivamente a los órganos administrativos que la tengan legalmente obtenida'', lo cual implica que tanto la tipificación9 de la conducta como la competencia para sancionarla deben estar indicadas expresamente por la ley, ya que esto constituye una garantía a los administrados que evita las actuaciones arbitrarias y excesivas de la administración, la cual debe ceñirse al principio de juridicidad*", mediante el cual las atribuciones, facultades o competencias de la administración deben ser otorgadas expresamente por el Legislador vinculación positiva-, contrario a lo que sucede con los administrados, a los cuales les está permitido lodo lo que no les este prohibido por la ley". 33. El tribunal señala que "El principio de legalidad administrativa es uno dejos 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 aparejo enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes; (Sentencia núm. SCJ-TS-22-0537 de fecha 31 de mayo del año 2022, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Cone de Justicia). 34, El articulo 3 numerales 4 y 9 de la Ley núm., 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, de fecha 08 de agosto de 2013, establece una serie de principios de la actuación administrativa, al disponer que: En el marco del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración Pública sirve y garantiza con objetividad el interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con las personas, de acuerdo con los siguientes principios: (...) 4. Principio de

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

racionalidad: Que. se extiende especialmente a lo motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa. La Administración debe actuar siempre a través de buenas decisiones administrativas que valoren objetivamente todos los intereses en juego de acuerdo con la buena gobernanza democrática (...); 9. Principio de proporcionalidad: Las decisiones de la Administración, cuando resulten restrictivas de derechos o supongan un efecto negativo para las personas, habrán de observar el principio de proporcionalidad, de acuerdo con el cual los límites o restricciones habrán de ser aptos, coherentes y útiles paro alcanzar el fin de interés general que se persiga en cada caso; deberán set por no hallarse un medio alternativo menos restrictivo y con igual grado de eficacia en la consecución de la finalidad pública que pretenda obtenerse; y, finalmente, habrán de ser proporcionados en sentido estricto, por generar beneficios para el interés general y los intereses y derechos de los ciudadanos, que perjuicios sobre el derecho o libertad afectado por la medida restrictiva". Sobre las facultades legales mayores 35. 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; que se a) Organizar, dirigir, coordinar, vigilar y ejecutar las medidas, planes y programas adopten en lo República Dominicana, tendentes a la defensa de los derechos sean del consumidor v usuario de bienes y servicios; b} Realizar las investigaciones que_ requeridas sobre pesos, calidad v medida de los bienes y servicios, en coordinación con la Dirección Ejecutivo de Normas v 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 lo administración interno del Instituto, en cumplimiento de los mandatos del Consejo Directivo; g) Someter a los infractores ante las instancias judiciales convenientes así como asistir y

asesorar al ministerio público de las mismas cuando este lo requiera; h) Negociar convenios de colaboración con entidades homólogos de otros países, mediante los cuales asegurar, entre otros objetivos posibles, la defensade 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 adecuado financiamiento de las instancias de 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 r orientación de los consumidores 'v 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 dé los bienes y servicios ofertados en el mercado; o) Las demás funciones que le encomiende el Consejo Directivo". 36. 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. 37. Cabe destacar que los literales g) y 1) del citado artículo 19, se ven reforzados 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". 38. 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 las penalizaciones que contemple la ley dentro de la

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

esfera de su competencia y observando el debido proceso.' Sobre el debido proceso 39. 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 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 recibo de la solicitud, para que comparezcan en 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. 40. En ese tenor, nuestra Suprema Corte de Justicia mediante Sentencia núm. 033-2021-SSEN 00565 de fecha 30 de Junio del año 2021. dictada por la Tercera Sala, establece el siguiente criterio: "'En Ja especie es preciso indicar que, salvo Jos casos comprendidos en el artículo 43 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 Jos 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 doctrinase reconoce como actuación administrativa de inspección o comprobación administrativa, la cual es una función especial que tiene por

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

objeto cautelar v/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 la existencia de contravenciones al ordenamiento vigente, _v conduce a un procedimiento sancionador que esto en modo alguno podría suponer la posibilidad de asimilar la potestad de inspección (así como todas las actuaciones relacionadas con la misma) o una etapa correspondiente a la instauración y/o trámite de un procedimiento administrativo sancionador continúa expresando lo siguiente: "Ahora bien, en el supuesto de que resultase de esos inspecciones el conocimiento de una situación de riesgo para la salud de los consumidores podrá PROCONSUMIDOR adoptar medidas cautelares; para prevenir riesgos o danos, como seria 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. 29. Resulta oportuno indicar aquí que del análisis de los artículos 17 (funciones del Consejo Directivo), 25, 27, y 42 (los dos últimos sobre las funciones del director ejecutivo) de la citada Ley núm. 555-05 no se vislumbra una explícita —y sin lugar a duda —habilitación a PROCONSUMIDOR para dictar sanciones administrativas, sino que las sanciones por la comisión de infracciones deberán". En ese mismo sentido, apunta que: "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". 41. Cabe destacar que el legislador ordinario dotó a la Dirección

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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 sustancie sus determinaciones por intermedio de un conjunto de pruebas que ascienden desde visitas in situ interrogaciones, citaciones, declaraciones, careos, entre otras medidas, de manera que pueda tener acceso a los documentos relacionados con la provisión de productos o prestación de servicios. 2. También esta ley le permite a los denunciados solicitar las gestiones' para su descargo de conformidad con el articulo 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. 43. 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 instituir-investigar-, los casos ya de transgresiones a la referida ley. previo al apoderamiento al Juzgado de paz'' correspondiente, encuentra facultada para decidir propiamente las cuestiones sometidas a su conocimiento, sino que puede solicitar la aplicación de medidas tendentes a prevenir daños. 44. Debe entenderse esta diferencia de tratamiento entre las distintas infracciones a ser cometidas en violación a la Ley núm. 358-05, ello en vista de que algunas de ellas, muy específicamente las que se relacionan con alimentos v medicinas con capacidad de dañarla salud pública de la población, deben ser consideradas más graves que las demás, lo que justificaría cualquier diferencia de trato: Diferencia esta que se deriva de lo dicho por el Tribunal Constitucional en la sentencia número TC/0080/19 que estableció la facultad sancionatoria de número PROCONSUMIDOR para las

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

infracciones especificas del artículo 43 de la ley 358-05, no así con respecto a las restantes infracciones, las cuales no están reguladas o normadas por dicho precedente. Como en el presente caso no se trata en lo absoluto de las infracciones contenidas en el citado artículo 43 de la ley que nos ocupa^'. 45. Respecto a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia, mediante Sentencia núm. 565 del 30 de junio 2021, en lo relativo a la potestad sancionadora de Pro-consumidor, dispuso: ‘‘26. En lo especie es preciso indicar (que solo los casos comprendidos en el artículo 43 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 como 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 conoce actuación administrativa de inspección o comprobación administrativa (...) 46. En virtud de lo anterior, la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los con Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR). al emitir la Resolución núm. 415-2017 de fecha 07 de agosto de 2017, ha excedido las facultades que le han sido conferidas por el legislador, al ordenar a la sociedad comercial CONSTRUCTORA SUBO, SRL., a) Saldar a su entero cargo a la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos (APAP) el valor financiado con que la hoy reclamante adquirió el inmueble; b) Devolver a la consumidora el inicial, anticipo cualquier otro monto que ésta le haya pagado para la operación de compraventa realizada el inmueble No. 302, del condominio San Luis 1, en la parcela 3-003.17792-17834 del distrito catastral No. 6, del Distrito Nacional; c) Gestionar a su entero costo los procesos legales derivados de la venta de este inmueble en perjuicio de la consumidora; sin perjuicio de que dicha consumidora que pueda acudir por ante los tribunales ordinarios para dilucidar cualquier otra pretensión. TERCERO: Ordeno al proveedor que todos estos pagos se realicen en un plazo no mayor a treinta (30) días a partir de la recepción de la presente resolución. Y que un plazo no mayor de

cuarenta y cinco (45) el consumidor deshabite el inmueble objeto de reclamo; 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, imponiendo sanciones para las cuales no se encuentra facultada, quedando evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores; y, consecuentemente, vulnera el principio de legalidad. 47. El Tribunal, al constatar en el presente caso que la Administración Pública ejerció su potestad sancionadora sobre aspectos en los que no tenía la 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 de la presente decisión. 48. 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 lo que esta Primera Sala considera procedente, declarar la nulidad de la Resolución núm. [redacted]. núm. 415-2017 de fecha siete (07) de agosto del año dos mil diecisiete (2017), 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, 49. Este tribunal señala que al tratarse de un recurso contencioso administrativo procede declarar el proceso libre del pago de las costas procesales, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947. que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa" (sic).

20. La doctrina de esta Corte de Casación ha resuelto este aspecto indicando que el principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los

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

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

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

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

22. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* acogió en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo tomando como fundamento el hecho de que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) excedió las atribuciones que le confiere la ley al ordenar a la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., entre otras disposiciones, que saldara a su entero cargo a la Asociación Popular de Ahorros y Prestamos (APAP) el valor financiado con el que la entonces reclamante adquirió el inmueble, así como la devolución a la consumidora del inicial, anticipo y cualquier otro monto que esta hubiera pagado para la operación de compraventa realizada, esto pues ejerció de juez y parte al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer grado, imponiendo sanciones para las que no se encontraba facultado, por lo que quedó evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores, vulnerando con ello el principio de legalidad.

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

24. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que le son conferidas por la ley al ordenar a la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., entre otras disposiciones, el saldo entero a su cargo del valor financiado con la que la entonces reclamante adquirió el inmueble objeto de la compraventa , así como la devolución del inicial, el anticipo y cualquier monto que esta hubiera pagado para la operación realizada con el inmueble en cuestión todo esto en un plazo no mayor de treinta (30) días a partir de la recepción de la resolución.

25. Es preciso señalar que los artículos 23, 27 y letra *j*) del artículo 31 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". 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".

26. Lo anterior significa que le está vedada a la administración pública la realización de actos que tengan una naturaleza jurisdiccional y que por ese motivo tengan que ser emitidos por los jueces del orden judicial. Esto es una consecuencia del principio de separación de poderes instituido por el artículo 4 de la Constitución vigente y razón por la que dichos textos de la Ley núm. 358-05, deben ser interpretados de forma sistemática (conjunta) con el artículo 149 de la Constitución vigente, así como con los artículos 132 y 133 de la referida Ley núm. 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

27. 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".

28. Mientras que los artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05 establecen: "La acción judicial. Artículo 132.- Competencias. Los juzgados de paz serán

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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".

29. 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 (Proconsumidor) ordene a los particulares cumplir con los efectos jurídicos de contratos civiles suscritos por los administrados, sin que esto haya sido pronunciado por un juez. De ahí que no se advierte que el tribunal *a quo* haya incurrido en los vicios denunciados, por lo que procede rechazar los medios analizados en conjunto.

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

30. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de relieve que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, exponiendo motivos suficientes, pertinentes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como Corte de Casación, verificar que, en la especie se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados, razones por las que se rechaza el presente recurso de casación.

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

VI. Decisión

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

FALLA

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

Exp. núm.: 0030-2017-ETSA-01374
Solicitud núm.: 2026-R0003339
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

contra la sentencia núm. 0030-02-2025-SSEN-00432 de fecha 26 de junio de 2025 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F., Rafael Vásquez Goico y Francisco Antonio Ortega Polanco.

[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.