REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-3570

[redacted]

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F., y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaría de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo, Distrito Nacional, en fecha **31 de octubre de 2025**, años 182° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) contra la sentencia núm. 0030-02-2024-SSEN-00883 de fecha 31 de octubre de 2024 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 10 de enero de 2025 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. [redacted], actuando como abogados constituidos del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 20 de enero de 2025 en el centro de servicios secretariales de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Lcdo. [redacted], actuando como abogado constituido de la sociedad comercial Suplidora de Gas Herrera, SRL.

3. Mediante dictamen de fecha 8 de mayo de 2025 suscrito por el Lcdo. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

II. Antecedentes

5. En fecha 16 de junio de 2023 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) emitió la resolución núm. 1014-23, mediante la cual ordenó como medida cautelar la suspensión de las actividades comerciales de la sociedad comercial Suplidora de Gas Herrera, la cual inconforme, interpuso un recurso contencioso administrativo dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2024-SSEN-00883 de fecha 31 de octubre de 2024, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo, interpuesto en fecha 13 de julio de 2023, por la sociedad comercial SUPLIDORA DE GAS HERRERA, S.R.L., contra la Resolución [redacted]. núm. 1014-23 de fecha 16 de junio de 2023, emitida por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por los motivos expuestos. **SEGUNDO:** ACOGE en cuanto al fondo, el indicado recurso, en consecuencia, DECLARA LA NULIDAD de la resolución impugnada, dejándola sin efectos legales y jurídicos; por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a todas las partes envueltas en el presente proceso. **QUINTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio**: errónea interpretación de la ley y vulneración a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia y el honorable Tribunal Constitucional" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7. 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 sociedad comercial Suplidora de Gas Herrera, SRL.

8. Previo al examen del recurso de casación esta sala procederá a verificar la posible declaratoria del defecto de la parte recurrida Suplidora de Gas Herrera, SRL. conforme con lo prescrito en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23.

9. El artículo 19 de la Ley núm. 2 -23 del 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, establece que *una vez depositado el memorial de casación y el inventario de los documentos en que se apoya en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrente notificará acto de emplazamiento a todas las partes que*

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

hayan participado en el proceso resuelto por la sentencia que se impugna, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su depósito. Párrafo I.- El acto será notificado a la persona misma que se emplaza o en su domicilio real, o en el domicilio de elección que indique el acto de notificación de la sentencia, si fuere el caso. Párrafo II.- El acto de emplazamiento llevará anexo una copia con constancia de recibo del memorial de casación y el inventario de los documentos que hubieren sido depositados conjuntamente, a pena de nulidad si produce indefensión.

10. En ese tenor, el artículo 21 de la indicada norma dispone lo siguiente: *La parte recurrida depositará el original de su memorial de defensa con constitución de abogado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, que contendrá sus medios de defensa, excepciones o presentará recurso de casación incidental o alternativo, así como los documentos en que sustente sus medios, en un plazo no* [redacted] *(10) días hábiles a contar de la fecha del acto de emplazamiento. Párrafo I.- El memorial de defensa y el inventario de documentos que hubieren sido depositados, será notificado al abogado de la parte recurrente dentro de los tres (3) días hábiles a partir del depósito indicado en este artículo… Párrafo III. A falta de depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia del original del memorial de defensa con constitución de abogado o del original del acto de notificación en los plazos señalados, se considerará a la parte recurrida en defecto, el cual será pronunciado en*

el fallo, quedando desechado del expediente el memorial de defensa que se hubiere depositado.

11. La situación jurídica que rige en cuanto al defecto como sanción procesal es que no procede pronunciarlo si el acto contentivo de la notificación del memorial de defensa es depositado antes de que intervenga fallo en cuanto al recurso de casación, según lo dispone el párrafo IV del artículo 21 de la citada ley.

12. En la contestación que nos ocupa, se advierte que a pesar de que la recurrida depositó su memorial de defensa en fecha 20 de enero de 2025, **no consta depositada la notificación del referido memorial con constitución de abogado a la contraparte**, lo cual hace que esta incurra en defecto en virtud de lo previsto en los textos antes referidos, principalmente por lo dispuesto en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23. Por dichas razones, procede declarar el defecto en su contra; así como también se ordena el desecho del memorial de defensa aportado al expediente, valiendo esta disposición decisión.

VI. En cuanto al 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

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

casación, evalúe si en la especie se satisfacen los presupuestos de admisibilidad requeridos por el legislador y cuyo control oficioso prevé la ley, en lo relativo a la acreditación del interés casacional en virtud de lo establecido en el artículo 10 numeral 3 de la Ley núm. 2-23.

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 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].

15. 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*

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

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.

16. 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 presunto 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 2) del artículo 10; a saber: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo contexto se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierne a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de la que provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal según resulta del artículo 12 de la citada ley.

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

18. **En ese sentido, el artículo 10.1 de la Ley núm. 2-23 establece que en los casos que involucren derechos de los consumidores procederá el recurso de casación sin aplicación del filtro que supone el interés casacional, razón por la que se conocen de manera directa los medios de casación propuestos.**

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

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

20. Para apuntalar su único medio de casación, la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación de la ley al aducir que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) no contaba con facultad para imponer multas para los casos como los de la especie, y que además extralimitaron su competencia al ordenar como medida cautelar la suspensión inmediata de las actividades comerciales de la ahora recurrida; asevera, que los jueces del fondo malinterpretaron el alcance de la autoridad del Instituto y la naturaleza de las infracciones cometidas por Suplidora de Gas Herrera, SRL. por lo que debe ser anulada la sentencia impugnada con el fin de reafirmar el acertado ejercicio de la autoridad reguladora del Instituto y las medidas correctivas adoptadas que son esenciales para la protección del interés público y la integridad del sistema de distribución de gas en el país. Además, alega que la responsabilidad del Instituto en este contexto no se limita únicamente a la aplicación de una sanción, sino que también incluye la protección del interés colectivo de los consumidores, y que la suspensión inmediata de la comercialización es, por tanto, una medida necesaria y justificada para

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

prevenir futuros actos ilícitos y salvaguardar la salud y el bienestar de los usuarios. Asevera, que permitir que la comercialización de productos continúe en este escenario de riesgo demostrado, vulneraría los derechos del consumidor consagrado en el artículo 53 de la Constitución.

21. Continúa alegando que, la resolución impugnada fue elaborada con sujeción al principio de legalidad que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa y al derecho a la buena administración establecido en el artículo 4.2 de la Ley No. 107-13, por lo que no se cumplen los requisitos de nulidad de los actos administrativos dispuestos en el artículo 14 de la referida ley.

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

"26. En vista de lo anterior, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), emitió la Resolución núm. 1014-23 de fecha 16 de junio de 2023, mediante la cual decidió lo siguiente: "PRIMERO: Ordena como medida cautelar la suspensión inmediata de las actividades comerciales del establecimiento comercial Envasadora Herrera Gas de generales que constan en el cuerpo de la presente resolución. SEGUNDO: Advierte a Envasadora Herrera Gas que dadas las circunstancias y de comprobarse la violación a las disposiciones legales en perjuicio de la población consumidora nacional, podría ser iniciado en su contra un

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

procedimiento administrativo sancionador por violentar las disposiciones de la Ley No. 358-05 y otras leyes sectoriales, como también las acciones penales en contra del propietario del establecimiento comercial. CUARTO: Ordena la notificación de la presente resolución a Envasadora Herrera Gas"10. (Sic) 27. Es por todo lo anterior que esta Primera Sala en consonancia con el citado criterio, tiene a bien aclarar que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), salvo los casos expresamente indicados en el artículo 43 de la Ley núm. 358-05, tiene facultad meramente para fiscalizar, conciliar e instruir -investigar-, los casos de transgresiones a la referida ley, previo al apoderamiento al juzgado de paz correspondiente, ya que no se encuentra facultada para decidir propiamente las cuestiones sometidas a su conocimiento, sino que puede solicitar la aplicación de medidas tendentes a prevenir daños. 28. Es decir, que la disposición de la suspensión inmediata de las actividades comerciales de la sociedad SUPLIDORA DE GAS HERRERA, S.R.L., es una facultad que debe ejercerse en la forma indicada 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 todo lo que no les esté prohibido por la ley" 29. Del estudio de las glosas que conforman el proceso y tras ponderar los argumentos de la parte recurrente, correspondía al Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), rebatir dichos argumentos mediante el aporte de las documentaciones que sustenten el debido proceso administrativo, con la finalidad de justificar sus hechos y sustentar su resolución, legitimando la misma, pues se trata de un elemento fundamental para la sustentación de las actuaciones de la administración, como garantía tendente a demostrar el cumplimiento del debido proceso y el

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

respeto a los derechos fundamentales del hoy recurrente, aspecto que no fue satisfecho por la Administración en la especie. 30. En virtud de lo anterior, la Dirección Ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), al emitir la Resolución [redacted]. núm. 1014-23 de fecha 16 de junio de 2023, ha excedido las facultades que le han sido conferidas por el legislador, al ordenar como medida cautelar la suspensión inmediata de las actividades comerciales de la sociedad SUPLIDORA DE GAS HERRERA, S.R.L., sin antes haber mediado una autorización judicial para realizar la misma, al tenor de las disposiciones del literal e) del artículo 111 de la Ley núm. 358-05, quedando evidenciado que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores, consecuentemente, vulnera el principio de legalidad y debido proceso administrativo, razón por lo que esta Primera Sala considera procedente, declarar la nulidad de la Resolución [redacted]. núm. 1014-23 de fecha 16 de junio de 2023, emitida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), para que la Administración proceda a tutelar el derecho bajo los parámetros de la legalidad y el procedimiento habilitado a esos fines" (sic).

23. Debe entenderse, a modo de introducir la presente decisión, que la especie no trata respecto de la facultad sancionadora de PROCONSUMIDOR, sobre la cual se han pronunciado tanto esta Tercera Sala como el Tribunal Constitucional, los cuales han coincidido con precedentes vinculantes.

26. Sin embargo, la especie versa sobre una medida cautelar ordenada por Pro Consumidor a la sociedad comercial Suplidora de Gas Herrera, SRL., por lo

que este medio se analizará sobre si Pro Consumidor ostenta facultad para adoptar medidas cautelares dentro de los límites de su competencia.

24. El artículo 111 de la referida Ley núm. 358-05 establece los siguiente: *Art. 111.- De las sanciones. Medidas cautelares y sanciones complementarias.* ***Comprobado un alto riesgos para la salud o seguridad de los consumidores o usuarios, la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor podrá aplicar a los infractores, mediante resolución, entre otras, las siguientes medidas cautelares****: a) Advertencia; b) Decomiso o confiscación de productos, envolturas, empaques, envases, material impreso, etiquetas, material publicitario y/o promocional previa autorización judicial; c) Destrucción de productos, envolturas, empaques, envases, material impreso, etiquetas, material publicitario y/o promocional, luego de dictada una sentencia condenatoria definitiva por los tribunales competentes; d) Prohibición de venta del producto o prestación del servicio, previa autorización judicial; e) Cierre del establecimiento, previa autorización judicial luego de dictada una sentencia condenatoria definitiva por los tribunales competentes; o f)* [23]

[3] Énfasis nuestro.

25. Esto quiere decir que, **exclusivamente cuando sea comprobada una situación de alto riesgo para la salud o la seguridad de los consumidores** podrá Pro Consumidor adoptar medidas cautelares[4].

26. Hay que dejar bien claro que dichas medidas por su función no constituyen una sanción propiamente dicha, pues, 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.

27. Las medidas cautelares tienen un efecto provisional y no son de carácter definitivo, ya sea que la solicitud de tutela cautelar resulte otorgada o no, puesto que estas no implican una sentencia definitiva respecto de la existencia de un derecho, sino más bien, la adopción de medidas tendentes a hacer efectivo el derecho que eventualmente pudiera ser reconocido por los agentes administrativos o jueces apoderados de lo principal, por lo que no constituye un fin en sí misma, sino que es instrumental por estar al servicio de garantizar la tutela efectiva de otro proceso que ha de llamarse principal. Ello implica que la parte que la invoca pueda obtener en dicho proceso principal la reducción, adecuación o revocación del acto administrativo desfavorable

[4] Las que por su naturaleza son provisionales.

mediante un procedimiento que permite conocer tanto en hecho como derecho las condiciones sus pretensiones, con lo cual se garantiza una vía idónea que preserve la tutela judicial efectiva y el debido proceso, garantías que han sido previstas por nuestro legislador.

28. Sin embargo, el artículo 111 de la Ley núm. 358-05 no establece una distinción clara entre las medidas cautelares en sede administrativa y las sanciones administrativas, lo que ha generado interpretaciones que tienden a confundir la naturaleza preventiva de las primeras con el carácter punitivo de las segundas. Esta falta de diferenciación normativa no debe interpretarse como una limitación a la potestad de Pro Consumidor de adoptar medidas provisionales, sino como una manifestación de la flexibilidad que caracteriza la actuación administrativa en materia de protección al consumidor, siempre que se respete el principio de legalidad y se actúe dentro del procedimiento correspondiente.

29. Es importante destacar que no todas las actuaciones previstas en el artículo 111 de la Ley núm. 358-05 deben ser consideradas medidas cautelares ni provisionales, ya que, respecto de algunas de ellas, su naturaleza jurídica corresponde claramente a sanciones administrativas. Tal es el caso del literal b, el cual establece el decomiso o confiscación de productos y materiales

relacionados, ya que estas medidas no pueden ser adoptados con carácter preventivo por la administración en vista de una ausencia de provisionalidad que le es intrínseca. En igual sentido, el literal c, por su parte, dispone la destrucción de dichos productos, pero únicamente luego de dictada una sentencia condenatoria definitiva por los tribunales competentes, lo que evidencia su carácter de consecuencia sancionadora derivada de un proceso jurisdiccional. En ambos casos, se trata de sanciones que deben ser precedidas por el procedimiento previsto en la ley, respetando el debido proceso y las garantías del administrado.

30. Distinto es el caso de los literales a, d, y e, del artículo de marras, **los cuales deben ser reconocidos como verdaderas medidas provisionales o cautelares en sede administrativa por su naturaleza preventiva, temporal y vinculada a la protección urgente de los derechos de los consumidores.** La advertencia prevista en el literal a constituye una medida de información preventiva que busca alertar al proveedor o al público sobre posibles riesgos o incumplimientos, **sin implicar sanción**. La prohibición de venta de un producto o prestación de un servicio, contemplada en el literal d, responde a la necesidad de suspender temporalmente una actividad que pueda representar peligro para la salud o seguridad de los consumidores. Finalmente, el cierre de un establecimiento comercial, previsto en el literal e,

aunque de mayor impacto, también puede ser adoptado como medida cautelar **cuando se justifique la existencia de un riesgo grave e inminente**. Estas medidas se alinean con el concepto de medidas provisionales establecido en el artículo 25 de la Ley 107-13, y pueden ser adoptadas por Pro Consumidor de forma motivada, sin requerir autorización judicial previa, salvo disposición expresa en contrario.

31. Las medidas cautelares en sede administrativa, también conocidas como medidas provisionales, tienen como finalidad garantizar la eficacia del procedimiento y prevenir daños irreparables a los derechos de los consumidores. **Estas medidas no constituyen sanciones, sino instrumentos de tutela anticipada que permiten a la administración actuar con celeridad ante situaciones de riesgo.** Su adopción está regulada por el artículo 25 de la Ley núm. 107-13, el cual establece que la iniciación de un procedimiento administrativo habilita a la Administración pública para adoptar medidas provisionales razonadas y motivadas, siempre que se justifique su necesidad en función del interés público.

32. Cabe agregar, que las medidas cautelares en sede administrativa se caracterizan por su naturaleza temporal, instrumental y preventiva. **Su finalidad no es sancionar, sino garantizar la eficacia del procedimiento administrativo y evitar daños irreparables mientras se sustancia el proceso,**

y su vigencia está estrictamente vinculada al curso del procedimiento en el que se dictan. **Por tanto, no pueden extenderse más allá del plazo legal establecido para dicho procedimiento, ni convertirse en mecanismos de sanción encubierta.** Una vez emitida la resolución definitiva que pone fin al proceso las medidas provisionales se extinguen automáticamente, conforme lo establece el párrafo IV del citado artículo. Esta limitación temporal garantiza el respeto al principio de legalidad y evita que la administración incurra en excesos que vulneren los derechos del administrado.

33. En este contexto, Pro Consumidor se beneficia directamente del alcance del artículo 25 de la Ley núm. 107-13, ya que le permite adoptar las medidas cautelares dispuestas en el artículo 111 de la Ley núm. 358-05 durante el curso del procedimiento sin necesidad de autorización judicial. Esta facultad se basa en un principio de *numerus apertus* —que implica una apertura ilimitada de medidas—, sujeta a motivación, proporcionalidad y temporalidad, que busca garantizar la eficacia de la actuación administrativa.

34. Por tanto, el tribunal *a quo* al momento de dictar el fallo impugnado debió considerar la potestad que el artículo 25 de la Ley 107-13 confiere a la administración pública para adoptar medidas provisionales. Al omitir esta consideración, incurrió en una interpretación restrictiva que desconoce el marco normativo vigente y limita injustificadamente la capacidad de Pro

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0019647
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Suplidora de Gas Herrera, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Consumidor para cumplir con su mandato legal. En consecuencia, procede casar con envío la sentencia impugnada, reconociendo que Pro Consumidor está facultado para adoptar las medidas provisionales dispuestas en el artículo 111 de la Ley núm. 358-05 dentro del procedimiento administrativo, siempre y cuando estén debidamente motivadas y orientadas a garantizar la protección efectiva de los consumidores y la ejecución de sus actos, debiendo los jueces del fondo comprobar, si en la especie colide una situación de alto riesgo para la salud o la seguridad de los consumidores, como requisito *sine qua non* para la interposición de la medida por Pro Consumidor.

35. De conformidad con lo previsto en el artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23, cuando la sentencia es casada, el asunto será enviado a otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada o a otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción.

36. 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:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-02-2024-SSEN-00883 de fecha 31 de octubre de 2024 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

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

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