REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-2517

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de *tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional en fecha **29 de noviembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° 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. 0030-02-2022-SSEN-00220 de fecha 31 de mayo de 2022 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
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 13 de septiembre de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Johanna Calderón, Alexander German, Frederick Ferreras, Jean Carlos Paulino, Wendy López y Diana Mateo, actuando como abogados constituidos del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), representado a la sazón por PER1

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la entidad Constructora Subo, SRL., representada por PER2 mediante memorial depositado en fecha 29 de septiembre de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. Alberto Bordas Alfau, Solange Rosado y Francisco de la Cruz Reynoso.

3. Mediante dictamen de fecha 14 de febrero de 2024 suscrito por la Lcda. María Ramos Agramonte, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

II. Antecedentes

4. En fecha 5 de marzo de 2014 la señora PER3 PER4 a través del Banco Multiple Vimenca, SA. y la Constructora Subo, SRL., adquirió bajo contrato de venta y préstamo con garantía hipotecaria el ADD1 ADD2 ADD3 ADD4 [redacted] ADD5 ADD6 ADD7 ADD8 Este, provincia Santo Domingo.

5. Inconforme con el inmueble adquirido en fecha 5 de septiembre PLA1 señora PER3 PER5 presentó una reclamación ante el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), el cual, en fecha 10 de octubre de 2017 convocó a las partes para edificar sobre el problema suscitado a fin de agotar la vía conciliatoria que concluyó con el Acta de no Acuerdo núm. 31/2017.

6. En fecha 26 de junio de 2018 la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor emitió la resolución núm. 718/2018 ordenando a la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., el saldo a su entero cargo al Banco Múltiple Vimenca, SA., del valor financiado por la señora PER3 PER6 la devolución del inicial, anticipo y cualquier otro monto que ésta le haya pagado para la operación de compraventa realizada con el inmueble No. ADD3 ADD5 ADD9 ADD10 ADD11 ADD12 ADD13 ADD14 ADD15 ADD16 del ADD17

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

ADD18 ADD19 ADD20del Distrito Nacional y la gestión a su entero costo de los procesos legales derivados de la venta de este inmueble en perjuicio de la consumidora.

7. En desacuerdo con la referida decisión administrativa, la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., en fecha 24 de octubre de 2018 interpuso un recurso contencioso administrativo en procura de la declaratoria de nulidad de la citada resolución fundamentada en una supuesta extralimitación en las potestades administrativas del referido órgano rector y dado que el conocimiento de la cuestión resuelta en sede administrativa era asunto de los tribunales judiciales civiles, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00220 de fecha 31 de mayo de 2022 objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto en fecha veinticuatro 24 de octubre de 2018, por la razón social CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., contra el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por haber sido incoada de conformidad con la Ley. **SEGUNDO:** ACOGE, en cuanto al fondo, el citado recurso contencioso administrativo, en consecuencia, ANULA, la Resolución D. E. No. 718-2018, de fecha veintiséis 26 de junio del 2018, dictada por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), por los motivos indicados en la parte

considerativa de esta sentencia. **TERCERO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **CUARTO:** ORDENA la notificación de la presente Sentencia, vía secretaria general del Tribunal a las partes envueltas en el proceso y al procurador general administrativo. **QUINTO:** ORDENA la notificación de la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

8. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Errónea interpretación de la ley. **Segundo medio:** Falta de motivación. **Tercer medio**: Desnaturalización de los hechos" (sic).

IV.Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar
Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9. De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97 de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre de 1953 sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08 del 19 de diciembre de 2008 esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

V. Incidentes

a) Sobre la nulidad del acto de emplazamiento

10. En su memorial de defensa la parte recurrida solicita que se declare la nulidad del acto de emplazamiento núm. 0259/2023 de fecha 15 de septiembre de 2023 instrumentado por el ministerial PER7 alguacil ordinario del Juzgado de Paz de la Primera Circunscripción del Distrito Nacional, por haberse realizado en inobservancia de los requisitos establecidos por el numeral 8 del artículo 20 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

11. En cuanto el emplazamiento ante esta Corte de Casación, el artículo 20 de la Ley núm. 2-23 establece que … *El emplazamiento ante la Corte de Casación deberá contener, a pena de nulidad, lo siguiente: … 8) Exhortación a comparecer hecha a la parte emplazada para que, dentro del plazo de diez (10) días hábiles a contar del acto de emplazamiento, comparezca mediante el depósito en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, de un memorial de defensa con constitución de abogado, que contenga sus medios de defensa y excepciones, así como recurso de casación incidental o alternativo.*

12. En cuanto a la causa de nulidad invocada, si bien del indicado artículo se desprende que la omisión de dichas formalidades está prescrita a pena de nulidad, tal nulidad solo operaría en el caso de que se advierta una lesión al

derecho de defensa, según lo establece el artículo 88 de la Ley núm. 2-23, es por lo que del estudio del expediente esta Tercera Sala advierte que la parte recurrida Constructora Subo, SRL., en ocasión del referido emplazamiento, presentó oportunamente sus medios de defensas notificando a los abogados de la actual recurrente su memorial mediante acto núm. 645/2023 del 3 de octubre de 2023, instrumentado por el ministerial PER8 alguacil ordinario de Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia; por lo que es evidente que demuestra que el acto de emplazamiento número 0256/2023, de fecha 15 de septiembre de 2023 cumplió con su propósito de emplazarla a comparecer ante esta Suprema Corte de Justicia; en consecuencia, en virtud de la máxima *no hay nulidad sin agravio,* se rechaza la excepción de nulidad del acto de emplazamiento antes citado.

13. Para apuntalar su primer y tercer medios de casación, los cuales se examinan de forma reunida por su estrecha vinculación y resultar más útil a la mejor solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* desnaturalizó los hechos de la causa y realizó una errónea interpretación de la ley al establecer que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) se extralimitó en su competencia ya que inobservó que una de las funciones es la protección de los intereses económicos de los consumidores que se consagra en la Ley núm.

358-05 y en el artículo 53 de la Constitución dominicana, por lo que al fallar como lo hicieron los jueces del fondo incurrieron en una errónea interpretación de la ley puesto que lo resolución impugnada fue dictada en apego a los principios que rigen la administración pública ya que fue emitida por un órgano competente para realizar dicho procedimiento, potestad que le ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 00080-19 de fecha 21 de mayo de 2019 y por la Suprema Corte de Justicia en sentencia núm. 184 de fecha 26 de marzo de 2014 en todos los casos de quienes la promocionen o comercialicen constituyendo las disposiciones de dicha normativa oponible a los promotores y vendedores.

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

15. "X. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS12.Al tenor del artículo 139 de nuestra Constitución, los Tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración Pública, en ese sentido al ser el Tribunal Superior Administrativo un órgano jurisdiccional miembro del Poder Judicial de la República Dominicana es parte del Estado Dominicano 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.13.La recurrente CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., ha interpuesto el presente recurso contencioso administrativo con el propósito de que, por la

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

sentencia a intervenir, se declare nula, y sin ningún efecto jurídico, la resolución núm. D.E. No. 718-2018, emitida porel INSTITUTO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR(PROCONSUMIDOR), en ocasión de la reclamación interpuesta en fecha 05/03/2014, porla señora PER3 PER9 de acuerdo con la cual, luego de adquirir un ADD1 ADD13 ADD21 ADD9 ADD10 ADD11 ADD12 ADD22 ADD23 ADD24 ADD25 ADD5 ADD4 ADD26 ADD1 ADD3 ADD27 ADD13 ADD14 ADD15 ADD16 ADD5 ADD17 ADD18 ADD19 ADD20delDistrito Nacional, dicho inmueble presentó múltiples filtracionesyagrietamientosen diferentesáreas; alegando, en síntesis, como sustento de su petición que la referida resolución excede potestades del Instituto Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor (PRO-CONSUMIDOR), asumiendo dos funciones como juez y parte, pues el ente encargado de la investigación no debe ser el mismo que decida sobre el fondo del proceso. 14.De acuerdo con el artículo 53 de nuestra Constitución, alusivo a los derechosdel consumidor: "Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y 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".15.El Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, Pro-Consumidor, es el organismo estatal creado mediante la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, núm. 358-05, con el objetivo de establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la protección efectivade los derechos de los consumidores en la República Dominicana.16.En ese orden de ideas, la señora PER3 PER10 una reclamación ante el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR), y éste como ente regulador de los derechos del consumidor, procedió a través de su Dirección Ejecutiva a emitir la resolución D.E. núm. 718-2018, de fecha 26/06/2018,mediante la cual decidiólo siguiente: "PRIMERO: Se declara la violación de la entidad Constructora Subo, S.R.L. de los artículos 33 literales a, d, e & i, 63, 66, 98 literales a, b, c, d, e, & g, 105 literal b numerales 3, 4, 5 y 105 literal c, numerales 2, 4, 7, de la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario No. 358-05, en consecuencia se impone la sanción de quinientos (500) salarios mínimos, pudiendo ser compensada la misma con el cumplimiento a la señora PER3 PER4 de lo siguiente: -Saldar a su entero cargo a Banco Múltiple Vimenca, S.A. el valor financiado conque la hoy reclamante adquirió el inmueble. -Devolver a la consumidora el inicia!, anticipo, y cualquier otro monto que esta le haya pagado para la operación de compraventa realizada con el inmueble ADD19 ADD3 ADD5 ADD9 ADD10 ADD11 ADD12ADD13 ADD14ADD15 ADD28 ADD5 ADD17 ADD18 ADD19 ADD20del Distrito Nacional. -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 tribunales ordinarios para dilucidar cualquier otra pretensión.SEGUNDO: Ordena al proveedor que los pagos se realicen en un plazo no mayor de treinta (30) días a partir de la recepción de la presente resolución. Y que en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) el consumidor deshabite el inmueble objeto del reclamo. TERCERO: En atención al principio Precautorio de la Ley de Protección, REMITE el presente caso al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y al Ayuntamiento de Santo Domingo Este (ASDE) con la finalidad de que realicen, si lo estiman de lugar, las evaluaciones correspondientes para verificar las condiciones técnicas del inmueble objeto de reclamo. CUARTO: Ordena la notificación de la presente decisión a la Asociación Popular de Ahorrosy Préstamos (APAP),

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

entidad financiera vinculante en el presente proceso, a fines de que sea oponible, conforme derecho y facilite el descargo de la consumidora (deudora). QUINTO: 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. SEXTO: Otorga el plazo de treinta (30) días, a contar del día en que el recurrente reciba la notificación de la presente resolución, para recurriría mediante interposición del Recurso de Reconsideración por ante la Dirección Ejecutiva o del Recurso Jerárquico por ante el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, PROCONSUMIDOR, confirme las disposiciones de la Ley No. 107-13 citada, o bien que pueda disponer del mismo plazo de treinta (30) para acudir directamente a la vía contenciosa administrativa por ante el Tribunal Superior Administrativo, según fuere su elección. SEPTIMO: Ordena la notificación de la presente resolución a las partes en conflicto." 17.De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 delaley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, núm. 358-05, 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".18. La Ley107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece como principio, el debido proceso, de acuerdo con el cual las actuaciones de la administración se realizarán con sometimiento pleno a las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y las leyes, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.19.Precisamente, el artículo 4 de la referida Ley 107-13, integra como parte del conjunto de derechos subjetivos que configuran el derecho fundamental a la buena administración, el derecho a la tutela administrativa efectiva (numeral 1), cuyo objetivo central consiste en el uso

efectivo y oportuno de los mecanismos de defensa en un procedimiento sancionador llevado a cabo por la administración.20.El artículo 35 de la Ley 107-13, Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece en el apartado de la potestad sancionadora, en cuanto a la reserva de ley, lo siguiente: "La 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 atribuida".21.En el anterior sentido, el artículo 19de la Ley núm. 358-05, literal b)dispone entre las diversas facultades reconocidas a la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor, la de realizar las investigaciones que le sean requeridas en materia de peso, calidad y medida de los bienes y servicios. Asimismo, el artículo 24 de la referida norma inviste a Pro-Consumidor con facultades de inspección y de vigilancia en relación con entidades públicas y privadas para la aplicación de la ley. 22.El artículo 27 de la ley dispone que en caso de retenerse violación a las disposiciones de la Ley 358-05, la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor deberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso.23.La Suprema Corte de Justicia ha establecido lo siguiente: "28. Ahora bien, en el supuesto de que resultase de esas inspecciones el conocimiento de una situación de riesgo para la salud de los consumidores podrá PROCONSUMIDOR adoptar medidas cautelares; para prevenir riesgos o daños, como sería la retirada de un producto del mercado. Pero hay que dejar bien claro que dichas medidas, por su función, no constituyen una sanción propiamente dicha. Es que una sanción no es una medida preventiva, sino un castigo por violentar el ordenamiento jurídico. En definitiva, son dos situaciones conceptuales muy diferentes y no asimilables la una a la otra. 29. Resulta oportuno indicar aquí que del análisis de los artículos 17 (funciones

del Consejo Directivo), 23, 27, 31 y 42 (los dos últimos sobre las funciones del director ejecutivo) de la citada Ley núm. 385-05 no se vislumbra una explícita —y sin lugar a dudas —habilitación a PROCONSUMIDOR para dictar sanciones administrativas, sino que las sanciones por la comisión de infracciones deberán ser dictadas por los jueces de paz conforme expresa el artículo 132 de la referida ley."124.En virtud de lo anterior, luego de verificados los alegatos de las partes, este tribunal ha podido determinar que elINSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), no tiene poderes de decisión propia, sino que la ley le reconoce una legitimación activa para investigar y someter, ante el tribunal competente, las personas que considere han cometido alguna infracción y solicitar la aplicación de las medidas restablecedoras de la actividad regulada, excediendo en la especie, las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a larazónsocial CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L.,a saldar a su entero cargo el valor financiado con la parte que adquirió el inmueble y devolver el inicial, anticipó y cualquier otro monto que le haya pagado para la operación decompraventa del inmueble; una vez, que en el presente caso, han hecho las veces de "juez y parte" al juzgar su propia actividad y aplicarle el derecho objetivo, y con ello convertir a ese organismo en un "tribunal de primer grado", disponiendo sanciones que en forma alguna no son de su competencia. 25.En virtud de las anteriores consideraciones, es el criterio de esta Primera Sala, que, el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR(PRO-CONSUMIDOR), al dictar la resolución impugnada, se extralimitó en el ejercicio de las facultadesque le reconoce la ley, circunstancia que, irremediablemente, conduce a que se declare la nulidad de la resolución D.E. No. 718-2018, de fecha 26 de junio de 2018, dictada por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor), por transgredir los principios de

juridicidad, seguridad jurídica, previsibilidad y certeza normativaen los términos que se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión" (sic).

16. La cuestión casacional del presente recurso se contrae a determinar si según fue estimado por los jueces del fondo, la actual recurrente Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Proconsumidor) desbordó sus competencias y facultades administrativas al ordenar la devolución de una suma económica más el establecimiento de un interés compensatorio a la ahora recurrida o si, por lo contrario, dicho órgano de la administración pública cuenta con habilitación expresa para la imposición de medidas atinentes a la restitución de una suma de dinero y compensaciones accesorias, incurriendo así en los supuestos vicios planteados.

17. 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[1].

18. El referido principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referente 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[2].

19. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* indicó que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) no tiene habilitación legal para decidir la suerte de situaciones referentes a contratos civiles.

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

20. Habría aquí que apuntar que es cierto que 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.

21. En el caso que se examina es evidente que la administración pública excedió las atribuciones que le son conferidas por la ley, al ordenar a Constructora Subo, SRL., el pago del saldo a su entero cargo del Banco Múltiple Vimenca, SA., del valor financiado por la señora PER3 PER6 la devolución del inicial, anticipo y cualquier otro monto que ésta le haya pagado para la operación de compra venta realizada con el inmueble ADD19 ADD3 ADD5 ADD9 ADD10 ADD11 ADD29 ADD13 ADD14 ADD15 ADD16 ADD5 ADD17 ADD18 ADD19 ADD20 del Distrito Nacional, a favor de la señora PER3 PER11

22. 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*.

23. Dicho texto de ley, así como los artículos 23, 27 y letra j del artículo 31 de la citada 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 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".

24. 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.

25. 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*.

26. Mientras que los artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05 establecen: *LA ACCION JUDICIAL. Artículo 132.- Competencias. Los juzgados de paz serán*

competentes para conocer de las infracciones a la presente ley. Las sentencias que decidan sobre infracciones leves no serán susceptibles de apelación. Párrafo I.- La acción civil en reparación de daños y perjuicios podrá ser solicitada accesoriamente a la acción pública. - Párrafo II.- En los casos en que las infracciones a la presente ley solo impliquen un perjuicio contra el patrimonio del consumidor o usuario y que a este solo le interese la reparación civil de los daños y perjuicios causados, podrá acudir por ante los tribunales competentes en materia civil, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil Dominicano, para reclamar sus pretensiones civiles. Artículo 133.- Los tribunales ordinarios serán apoderados por los perjudicados o víctimas de violación de las disposiciones de esta ley, por el Ministerio Público o por la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor.

27. 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 el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro-Consumidor) ordene a los particulares devolución de sumas de dinero que impliquen de manera práctica el desconocimiento de los efectos jurídicos de contratos civiles suscritos por los administrados, sin que esto haya sido pronunciado por un juez, razón por lo cual se desestiman los medios y aspecto analizados.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

28. Para apuntalar otro aspecto del segundo medio de casación, la parte recurrente arguye, en síntesis, que el tribunal *a quo* incurrió en falta de motivación en consecuencia falta de base legal que la sentencia recurrida no cumple con la sentencia TC/0009/13 al no contener motivaciones suficientes; que no fue realizada una necesaria conjugación de los textos al caso concreto y no fueron establecidas las razones por las que se rechazó la resolución impugnada sin establecer las razones por las que lo hizo, limitándose a establecer que la administración pública se excedió en su falcultad.

29. Es preciso en cuanto a este aspecto indicar que, como eje esencial de legitimación del fallo adoptado por un tribunal, la motivación consiste en la argumentación en la que los jueces explican las razones jurídicamente válidas e idóneas para justificar una decisión[3]. La obligación que se impone a los jueces de motivar sus decisiones constituye una garantía del ciudadano, derivada del debido proceso y la tutela judicial efectiva[4]; que en ese tenor, el Tribunal Constitucional, respecto del deber de motivación de las sentencias, ha expresado lo siguiente: "*La debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagradas en los artículos 68 y 69 de la Constitución, e implica la existencia de una*

[3] SCJ Salas Reunidas núm. 2, 12 diciembre 2012. B. J. 1228.
[4] Artículo 69 de la Constitución dominicana.

correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; es decir, no basta con la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas[5]*"*.

30. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Corte de Casación ha comprobado que no está afectada de un déficit motivacional como lo denuncia la recurrente, al contrario, la decisión impugnada contiene una congruente y completa exposición de los hechos y circunstancias de la causa, así como una motivación suficiente, pertinente y coherente, lo cual ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, ejercer su poder de control y determinar que en la especie se ha hecho una correcta aplicación del derecho; cumpliendo así con lo establecido en el artículo 141 del Código de Procedimiento Civil y al debido proceso; por tanto, procede desestimar los medios examinados.

31. Finalmente, el estudio general de la sentencia impugnada pone de manifiesto que el tribunal *a quo* hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos del caso, exponiendo motivos suficientes y congruentes, que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la

[5] TC, sent. núm. TC/0017/12, 20 de febrero 2013.

Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los medios examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

32. 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 es 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) contra la sentencia núm. 0030-02-2022-SSEN-00220 de fecha 31 de mayo de

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01901
Sol. núm.: 3933834
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

2022 dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

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

César José García Lucas, 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.

[redacted]
PER12
PER13
PER14
PER15
PER16
PER17

Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/FIOI-CLBV-4VQU-P3D2