REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-25-0517

[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, Manuel R. Herrera Carbuccia, 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 de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **28 de marzo de 2025**, años 182° 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. 0030-1643-2023-SSEN-00517 de fecha 14 de julio de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
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 febrero de 2024 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, 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., representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 1º de marzo de 2024 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por sus abogados constituidos Lcdos. [redacted].

3. En este proceso figura como parte recurrida [redacted], sin que figure su memorial de defensa.

4. Mediante dictamen de fecha 21 de agosto de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
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 7 de agosto de 2017, el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) emitió la resolución núm. [redacted]. núm. 414-2017, mediante la cual impone una sanción a la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., por lo que inconforme interpuso un recurso contenciosos administrativo, con la finalidad de que se declare nula y se revoque la indicada resolución, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2023-SSEN-00517 de fecha 14 de julio de 2023, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: RECHAZA la excepción de inconstitucionalidad planteada por la parte recurrente CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., por los motivos antes expuestos. **SEGUNDO**: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 08 de septiembre del año 2017, 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. **TERCERO**: ACOGE, en cuanto al fondo, el citado recurso contencioso administrativo, en consecuencia, ANULA, la Resolución núm. [redacted]. No. 414-2017, de fecha 07 de agosto del 2017, 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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

libre de costas. **CUARTO**: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia vía Secretaria [redacted] a las partes envueltas en el proceso y al Procurador General Administrativo. **QUINTO**: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

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

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

7. De conformidad con lo que establecen los artículos 154 numeral 2) de la Constitución de la República y 6 numeral 3) de la Ley núm. 02-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, esta sala es competente para conocer el presente recurso de casación.

V. En cuanto al defecto de la parte correcurrida

8. Del estudio de la sentencia impugnada se desprende que en el recurso contencioso administrativo original actuaron como partes: la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., recurrente y como recurridos el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), Delta Comercial, SA. y [redacted].

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

9. En la sentencia impugnada el tribunal *a quo* indicó en su página 12, que: *22. Este tribunal señala que, en el asunto tratado, en fecha 23 de diciembre de 2013, el señor* [redacted], *adquirió un apartamento no. 101, del Condominio San Luis I, ubicado en la parcela 3-003.17792-17834, del distrito catastral no. 6, del Distrito Nacional, por un valor de un millón doscientos veinticinco mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$1,225,000.00), posteriormente, en enero del año 2014 notó que el inmueble presentaba múltiples filtraciones y grietas en diferentes zonas, a raíz de esto se comunicó con el proveedor informándole los problemas que percibía y estos le informaron que irían a verificar cuales eran los inconvenientes, sin embargo el proveedor nunca se ha presentado para mostrar soluciones a los problemas que afectan al consumidor, razón por la cual promovió una reclamación ante el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR), fue levantada por el Departamento de Inspección y Vigilancia de PRO CONSUMIDOR, el acta de inspección núm. 20661 de fecha 21 de febrero del año 2017*, lo que dio origen al recurso contencioso administrativo y a la sentencia hoy impugnada que decidió acogerlo y declarar la nulidad de la resolución de Pro Consumidor.

10. Es necesario señalar que la falta de emplazamiento a todos los que participaron en el juicio de fondo unidos por un lazo de indivisibilidad

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

provoca la inadmisión del recurso sobre la base de los artículos 19[1] y 24[2] de la Ley núm. 2-23.

11. En ese sentido, la jurisprudencia pacífica de esta Tercera Sala sostiene que, cuando existe indivisibilidad en el objeto del litigio, si el recurrente ha emplazado a una o a varias de las partes contrarias entre las cuales el objeto del litigo sea común y no lo ha hecho con respecto de las demás, el recurso debe ser declarado inadmisible con respecto a todas, puesto que la contestación no puede ser juzgada sino conjunta y contradictoriamente con las demás partes que fueron omitidas[3].

12. Debe entenderse que este **no** es el caso que se suscita, ya que en la especie ha emplazado a dos partes con intereses diferentes, es decir, que entre ellos no puede existir indivisibilidad en el objeto del litigo. La indivisibilidad

[1] Emplazamiento de la parte recurrida. 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 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…
[2] Indivisibilidad. En caso de indivisibilidad, el recurso de casación regularmente interpuesto por una de las partes con derecho a recurrir, aprovecha a las otras y las redime de la inadmisibilidad en que hubiesen incurrido, aun si éstas no se unen a la instancia de casación, a menos que se base en motivos exclusivamente personales del recurrente. Párrafo.- En la situación jurídica inversa a lo establecido en la parte capital de este artículo, esto es, cuando es el recurrente que ha emplazado en casación a una o varias de las partes adversas y no lo ha hecho con respecto a otras, el recurso es inadmisible con respecto a todas, en razón de que el emplazamiento hecho a una parte intimada no es suficiente para poner a las demás partes en condiciones de defenderse, ni puede tampoco justificar la violación del principio de la autoridad de la cosa juzgada de que goza la sentencia impugnada en beneficio de estas últimas.
[3] SCJ, Tercera Sala, sent. núm. 52, 25 de octubre 2013, BJ. 1234.

ocurre cuando el asunto no puede ser decidido de manera diferente entre los implicados.

13. Lo que ocurre en el presente caso es que entre el recurrente en casación y la persona no emplaza es que existe el vínculo de indivisibilidad, lo cual provoca que el recurso de casación hecho por Pro Consumidor beneficie a las demás con las que mantenga el citado vínculo de indivisión y que impide la declaratoria de inadmisión en caso de que no se haya emplazado correctamente a alguna de ellas, razón por la que no procedería el defecto para este correcurrido.

VI. Sobre el interés casacional

14. En el presente caso, la parte recurrente plantea que su recurso está investido de interés casacional, en virtud del artículo 10 numeral 3) literal a) de la Ley núm. 2-23 debido a que la sentencia impugnada fue resuelta en oposición a la doctrina jurisprudencial de la corte de casación.

15. La jurisprudencia conceptualmente se concibe como una interpretación sistemática de la ley por parte de los tribunales del orden judicial. Se trata de una fuente no directa del derecho materializada por el juez, el cual concreta el sentido y significado de la norma jurídica, asegurando una justicia predictible, basada en la certeza del derecho vinculada a los principios, de

linaje constitucional, de igualdad ante la ley y seguridad jurídica. En ese sentido, la doctrina jurisprudencial se entiende como la pluralidad de sentencias de las cuales se desprendería por reiteración una interpretación común.

16. Al hilo de lo expuesto, para que quede configurado el supuesto previsto en el artículo 10 numeral 3) literal a) y b), cuando se trata de una sentencia que resuelve cuestiones en oposición a la doctrina jurisprudencial de la corte de casación, es necesario que en el memorial de casación: i) se citen dos o más sentencias de la Tercera Sala y ii) que se razone cómo, cuándo y en qué sentido la decisión impugnada ha vulnerado o desconocido la jurisprudencia que en ellas se establece.

17. En el caso que nos ocupa, la parte recurrente fundamenta la existencia del interés casacional en la oposición de la decisión impugnada con las sentencias: (i) SCJ, 1 Sala, sentencia núm. 184-2014, del 26 de marzo de 2014; (ii) Sentencia 50-2016 de la Suprema Corte de Justicia; (iii) SCJ-TS-22-0537 del 31 de mayo de 2022, argumentando que el tribunal *a quo* para anular la resolución D. E. No. 414-2017 mal interpretó los criterios jurisprudenciales de esta sala, estableciendo que Pro consumidor se atribuyó facultades propias de los tribunales del orden judicial.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

18. Debe dejarse por sentado que la existencia de interés casacional se produce cuando real y efectivamente la sentencia atacada en casación contiene una doctrina jurídica en oposición a la que ha establecido la Corte de Casación. Por ese motivo, para determinarse dicho interés casacional, los jueces de la casación deben: a) identificar la doctrina de la Corte de Casación alegada por el recurrente como vulnerada; b) identificar dicha doctrina, tanto en la sentencia impugnada, como en la sentencia de contraste dictada por la Suprema Corte de Justicia; y c) determinar la existencia de contenido de doctrina en oposición a la fijada por la Corte de Casación en el fallo impugnado, ello mediante el análisis combinado de este último y la sentencia de contraste (emanada de la Corte de Casación) cuya doctrina ha sido supuestamente transgredida.

19. En el caso de comprobarse que la sentencia impugnada fue rendida en oposición a la de la Corte de Casación habrá interés casacional y deberá asimismo ser acogido el medio de casación de que se trate.

20. Así las cosas, para apuntalar el único medio de casación propuesto, la parte recurrente aduce en síntesis que el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación de la ley y a los precedentes establecidos por la Suprema Corte de Justicia al establecer en los ordinales 36, 37 y 38 de la sentencia impugnada que al emitirse la resolución [redacted]. núm. 414-2017 de fecha 7 de agosto de 2017,

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

excedió sus facultades legales que le han sido conferidas por el legislador, al ordenar a la ahora recurrida devolver el monto total pagado para la operación de compraventa de un inmueble, fungiendo como tribunal de primer grado, evidenciándose que se extralimitó en la tutela administrativa de los derechos de los consumidores; pues contrario a esto, esta Tercera Sala estableció mediante la sentencia SCJ-TS-22-0537 de fecha 31 de mayo de 2022 que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor ciertamente no tiene facultad legal para ordenar el pago de indemnizaciones por daños y perjuicios a los peticionarios, pero si conserva potestad para ordenar la devolución de los montos pagados en caso de que se evidencie que el servicio fue deficiente o que hubo lesiones a los derechos de los consumidores.

21. Continúa alegando, que también en la sentencia 184-2014 de fecha 26 de marzo de 2014, esta Tercera Sala estableció que la Ley núm. 358-05 en su artículo 31 literal j) faculta a dicho organismo a dictar resoluciones relativas a la aplicación de la ley en caso de infracciones y violaciones que deban ser conocidas y resueltas, en primera instancia, a su nivel de competencia; tomando, tal como establece la parte *in fine* del artículo 43 de la referida ley, las medidas de lugar para sancionar las violaciones a la misma. Pues este tribunal en la referida sentencia, que esa potestad sancionadora del órgano regulador de las relaciones de consumo (Pro Consumidor) están tipificadas

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

en los artículos 105 y 107 de dicha ley, artículos que dejan sentando el espíritu del legislador de dar competencia a este órgano regulador para aplicar sanciones administrativas en caso de infracciones relacionadas con la misma.

22. Manifiesta además que este instituto tiene potestad sancionadora para emitir resoluciones como las del caso de la especie. Por ende, el tribunal *a quo* realizó una errónea interpretación de la ley al establecer que Pro Consumidor se extralimitó en su competencia, porque dicho tribunal inobservó que la venta de una vivienda como el caso de la especie, constituye un acto protegido bajo la Ley núm. 358-05, en todos los casos de quienes la promocionen o comercialicen, y quienes lo hagan en el marco de una actividad empresarial o habitual; por tanto, los promotores y vendedores se les hacen oponibles las disposiciones de la Ley No. 358-05, por las violaciones que esta envuelve.

23. Concluye indicando que, la jurisdicción *a quo* omitió observar que en el presente caso se tipifica una relación de consumo, puesto que se comercializa un servicio destinado a uso personal, familiar o de su grupo social, el cual ha sido promocionado a consumidores a título oneroso y dado que se denuncian violaciones e incumplimientos respecto a la forma en que sería utilizado dicho servicio.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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

"… 22. Este tribunal señala que, en el asunto tratado, en fecha 23 de diciembre de 2013, el señor [redacted], adquirió un apartamento no. 101, del Condominio San Luis I, ubicado en la parcela 3-003.17792-17834, del distrito catastral no. 6, del Distrito Nacional, por un valor de un millón doscientos veinticinco mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$1,225,000.00), posteriormente, en enero del año 2014 notó que el inmueble presentaba múltiples filtraciones y grietas en diferentes zonas, a raíz de esto se comunicó con el proveedor informándole los problemas que percibía y estos le informaron que irían a verificar cuales eran los inconvenientes, sin embargo el proveedor nunca se ha presentado para mostrar soluciones a los problemas que afectan al consumidor, razón por la cual promovió una reclamación ante el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR), fue levantada por el Departamento de Inspección y Vigilancia de PRO CONSUMIDOR, el acta de inspección núm. 20661 de fecha 21 de febrero del año 2017. 23. De acuerdo con las disposiciones del artículo 53 de nuestra carta magna, en cuanto a los derechos del consumidor, dispone: "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." 24. El INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR) es el organismo estatal creado mediante la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Usuario (358-05), con el objetivo de establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la protección efectiva de los derechos de los consumidores en la República Dominicana. 25. Para estatuir sobre este planteamiento es indispensable repasar el contenido del acto impugnado en la especie, a saber, la Resolución núm. [redacted]. No. 414-2017, de fecha 07 de agosto del 2017, mediante la cual decidió: "PRIMERO: DECLARA buena y válida en cuanto a la forma la reclamación No. 32R002/28/2017/1, interpuesta por el señor [redacted], en contra del proveedor Constructora SUBO, S.R.L, RNC-1-24-00463-2. SEGUNDO: En cuanto al fondo, ACOGE la presente reclamación por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente resolución y, en consecuencia, ORDENA a Constructora Subo, S.R.L, RNC-1-24-00463-2: a) Devolver el monto total de un millón ciento setenta y cinco mil pesos dominicanos con 00/100 (RD$1,175,000.00) a favor del señor [redacted] en virtud de la adquisición del inmueble No. 101, del condominio San Luis I, en la parcela 3-003.17792-17834 del distrito catastral No. 6, del Distrito Nacional. TERCERO: Ordena al proveedor que el pago se realice 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. CUARTO: 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. 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 hábiles, a contar del día en que el recurrente reciba la notificación de la presente resolución, para recurrirla mediante la interposición del Recurso de Reconsideración por ante la Dirección Ejecutiva o del Recurso Jerárquico por ante el Consejo Directivo del

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
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, Pro Consumidor, conforme las disposiciones de la Ley No. 107-13 citada, o bien que pueda disponer del mismo plazo de treinta (30) días 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." 26. De acuerdo con lo dispuesto por 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". 27. La legalidad o primacía de la ley es un principio fundamental conforme al cual todo ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley y de su jurisdicción. Es decir, que conforme a este principio la administración no podría actuar por autoridad propia, sino que ejecutando el contenido de la ley, ello bajo una interpretación estricta del principio de la separación de poderes. 28. 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 dominicana 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. 29. La Ley 107-13, 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. 30. En el anterior sentido, el artículo 18 de 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-

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Consumidor con facultades de inspección y de vigilancia en relación con entidades públicas y privadas para la aplicación de la ley. 31. 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. 32. Sobre la competencia de la Dirección Ejecutiva de Proconsumidor, se transcribe el siguiente artículo de la Ley 358-05, General de los Derechos del Consumidor: "Art. 19.- La Dirección Ejecutiva tendrá a su cargo: a) Organizar, dirigir, coordinar, vigilar y ejecutar las medidas, planes y programas que se adopten en la República Dominicana, tendentes a la defensa de los derechos del consumidor y usuario de bienes y servicios; b) Realizar las investigaciones que sean requeridas sobre pesos, calidad y medida de los bienes y servicios, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y 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 la administración interna del Instituto, en cumplimiento de los mandatos del Consejo Directivo; g) Someter a los infractores ante las instancias judiciales competentes, así como asistir y asesorar al ministerio público de las mismas cuando éste lo requiera2; h) Negociar convenios de colaboración con entidades homólogas de otros países, mediante los cuales asegurar, entre otros objetivos posibles, la defensa de 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 proveedores y consumidores de bienes y servicios; k) Organizar y fiscalizar el adecuado funcionamiento 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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

sus reclamaciones ante los órganos reguladores sectoriales; m) Elaborar el plan general de inspecciones; n) Organizar un sistema de información y orientación de los consumidores y 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 de los bienes y servicios ofertados en el mercado; o) Las demás funciones que le encomiende el Consejo Directivo." 33. Por otro lado, para lo que se discute en la especie resulta imperioso destacar que conforme al artículo 1641 del Codigo Civil "el vendedor está obligado a garantizar la cosa vendida por los defectos ocultos que ésta tuviere, si la hicieren inútil para el uso a que se destina, o que disminuyen de tal modo este uso, que no lo habría comprado o hubiera dado un precio menor, a haberlos conocido"; que del estudio de la resolución impugnada se presume que el vendedor conociese de los vicios del inmueble al haber ejecutado una construcción contraria a la que fue aprobada en la licencia de construcción, de forma defectuosa o con vicios; de lo que se desprende, conforme al artículo 1646 del código civil dominicano, que el vendedor se obligará a la restitución del precio y al desembolso al comprador de los gastos ocasionados por la venta. 34. La condición resolutoria es aquella que, una vez verificada, produce la revocación de la obligación, y vuelve a poner las cosas en el mismo estado que tendrían si no hubiese existido la obligación, en virtud de lo establecido en el artículo 1183 del Código Civil Dominicano; en ese sentido, para que el contrato sea disuelto y con ello se ponga fin a lo convenido retroactivamente por el incumplimiento de una de las partes, siempre que no existe acuerdo o voluntad de las partes de rescindirlo, sin diferencias, es necesario que la resolución sea pronunciada judicialmente. 35. Asimismo, según la Resolución de marras, se observa que a la parte recurrente se le notificó para que cambiara a la comparadora para otro inmueble o la devolución del monto pagado por ser dicho inmueble inhabitable, y como la recurrente no obtemperó a su requerimiento, en esas atenciones se procedió a ordenar a la parte recurrente devolver el monto total pagado para la operación de compraventa. 36. Luego

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

de hacer un análisis exhaustivo a la normativa precedentemente indicada, hemos podido determinar, que el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, no tiene facultad conforme el principio de legalidad y juridicidad del acto administrativo, para ordenar devolver el monto total pagado para la operación de compraventa realizada con el inmueble, pues la misma ley y reglamento sólo la faculta a la verificación y revisión del inmueble y de estos contratos. No obstante, este colegiado ha verificado que la medida tomada por la recurrida excedió su facultad de inspección y vigilancia, en la medida en que ordenó a la parte recurrente el monto total pagado para la compra del inmueble. 37. En este escenario, vale la pena apuntar que lo acontecido sucede en el marco de un procedimiento administrativo y no como los casos de conflictos que contemple la legislación para ser conocido ante sus respectivas instancias; por tanto, amén de que las estructuras del inmueble pusieran en riesgo la salud o la integridad del consumidor, de acuerdo a la inspección del inmueble y que fueren contrarias a la Ley núm. 358-05, existe el procedimiento ante los tribunales conferido por el artículo 19 arriba indicado, que establece a cargo de la Dirección Ejecutiva de Proconsumidor, "Someter a los infractores ante las instancias judiciales competentes, así como asistir y asesorar al ministerio público de las mismas cuando éste lo requiera". En tal sentido, la competencia para los casos en que se solicite la devolución del monto pagado es facultad exclusiva de índole jurisdiccional y no administrativa. 38. De conformidad a los motivos anteriores, en sana aplicación de justicia, esta Sala procede a acoger el Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por la entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., y en consecuencia revoca la Resolución núm. 414-2017, de fecha 07 de agosto del año 2017, emitida por el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR), por no tener potestad jurídica para ordenar la devolución del monto pagado por el inmueble y el saldo de la deuda" (sic).

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

25. El estudio del fallo cuestionado pone de relieve que la actual recurrida interpuso su recurso contencioso administrativo en procura de que fuera revocada la resolución [redacted]. núm. 414-2017 de fecha 7 de agosto de 2017, dictada por la dirección ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor).

26. 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[4].

27. 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

[4] SCJ-TS-22-0537, de fecha 31 de mayo 2022. [redacted]. 1338.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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[5].

28. De la lectura de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que el tribunal *a quo* procedió a acoger en cuanto al fondo el recurso contencioso administrativo, estableciendo que la dirección ejecutiva del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor), al emitir la Resolución núm. [redacted]. núm. 414-2017 de fecha 7 de agosto de 2017, excedió las facultades que le han sido conferidas por el legislador, por no tener potestad jurídica para ordenar la devolución del monto pagado por el inmueble y el saldo de la deuda, en un plazo no mayor de 30 días, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada, ejerció funciones jurisdiccionales al instruir y juzgar a la vez el caso y aplicarle el derecho objetivo, fungiendo como tribunal de primer grado, quedando

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

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

29. 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.

30. Sin embargo, lo sucedido en la especie excede las atribuciones que les son conferidas por la ley, al ordenar a la sociedad comercial Constructora Subo, SRL., la devolución del monto pagado por el inmueble y el saldo de la deuda.

31. 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*

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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.

32. Dicho texto de ley, así como los artículos 23, 27 y letra j) del artículo 31 de la referida Ley núm. 358-05 otorgan facultad a la dirección ejecutiva de Pro Consumidor para el cumplimiento de los fines legales de protección de los derechos de los consumidores o usuarios, pero ello en su "nivel de competencia", es decir, en su reconocida condición de administración pública cuya atribución se contrae a la "función administrativa". Esta última es definida por el artículo 2 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública del modo siguiente: "Función administrativa. La función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme con el principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional".

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

33. 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.

34. 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".

35. 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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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".

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

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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

38. De igual modo tiene influencia en la presente litis el principio de legalidad, el cual, frente a la administración pública, implica que esta solo podrá realizar las acciones que de manera explícita le reconozca el ordenamiento jurídico, que es lo que se conoce como el principio de vinculación positiva de la administración a la ley.

39. En ese sentido, en vista de que lo anterior es la doctrina de esta tercera sala aplicable al caso analizado, se verifica que la sentencia impugnada no ha producido doctrina en oposición a la Suprema Corte de Justicia, razón por la que el medio analizado no exhibe interés casacional y debe ser declarado inadmisible, lo que, sin embargo, no provoca la inadmisión del recurso, sino su rechazo debido a doctrina consolidada de esta Corte.

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

41. De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47, aún vigente en este aspecto, en el recurso de casación, en *materia contencioso administrativa, no ha lugar a la condenación en costas,* lo que aplica en el caso.

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

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00295
Solicitud núm.: 4150091
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

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. 0030-1643-2023-SSEN-00517 de fecha 14 de julio de 2023 dictada por la Quinta 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.

[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 secretario que figuran en la estampa.