REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

SCJ-TS-24-2488

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. 0030-04-2023-SSEN-00268 de fecha 14 de abril de

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

2023 dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

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 Germán Frederick Ferreras, Jean Carlos Paulino, Diana Mateo y Wendy López, 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 15 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-01900
Sol. núm.: 3933808
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 8 de mayo de 2014 la señora PER3 PER4 a través del Banco Multiple Leon, SA., y la Constructora Subo SRL., adquirió bajo contrato de venta y préstamo con garantía hipotecaria el Apartamento núm. O1 O2 [redacted] O3 O4 O5 ADD1 O6 municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo.

5. Luego, inconforme con el inmueble adquirido, en fecha 30 de noviembre de 2017 la señora PER3 PER4 presentó una reclamación ante el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor) el cual en fecha 8 de enero de 2018 convocó a las partes para edificarse sobre el problema suscitado a fin de agotar la vía conciliatoria que concluyó con el acta de no acuerdo núm. 01/2018.

6. Posteriormente, en fecha 26 de junio de 2018 la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor emitió la resolución núm. 716/2018 ordenando a la entidad Constructora Subo, SRL., el saldo a su entero cargo al Banco Múltiple BHD-León, SA., del valor financiado por la señora PER5 O7 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. O1 O3 O4 O5 O8 O6 en la parcela O9 O3 O10 O11 O12 O13 del 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 en fecha 24 de octubre de 2018 la entidad Constructora Subo, SRL., 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.

8. Apoderada la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-04-2023-SSEN-00268 de fecha 14 de abril de 2023 objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARA Regular y válido, en cuanto a la forma, el presente Recurso Contencioso Administrativo, de fecha 24 de octubre de 2018, interpuesto por la entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., contra la Resolución núm. 716-2018, dictada en fecha 06 de agosto de 2020, por el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) y la señora PER7 por ser conforme al derecho. **SEGUNDO:** En cuanto al fondo, ACOGE el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por la entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L, en consecuencia, REVOCA, Resolución núm. 716-2018, dictada en fecha 06 de agosto de 2020, y notificada en fecha 25 de septiembre de 2018, emitida por el INSTITUTO

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), así como la señora PER7 por las razones expuestas en el cuerpo de esta sentencia. **TERCERO:** DECLARA el proceso libre del pago de las costas. **CUARTO:** ORDENA la comunicación de la presente decisión, vía secretaría general, a la parte recurrente CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L, a la parte recurrida el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR,), a la señora PER7 y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA, de acuerdo con los artículos 42 y 46 de la Ley núm. 1494, de fecha 09 de agosto de 1947, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **QUINTO:** DISPONE que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal erior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

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

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

10. De conformidad con lo que establece el artículo 154 numeral 2 de la Constitución de la República y el articulo 6 numeral 3 de la Ley núm. 02-2023 del 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

V. Incidente

En cuanto a la nulidad del acto de emplazamiento

11. En su memorial de defensa la parte recurrida solicita que se declare la nulidad del acto de emplazamiento núm. 0283/2023 de fecha 15 de mayo de 2023 instrumentado por el ministerial Pedro Ramón Jiménez Ortíz, 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.

12. En lo tocante al emplazamiento ante esta Corte de Casación, el artículo 19 de la Ley núm. 2-23 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 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.* Asimismo, el artículo 20 de dicha pieza legal, dispone 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.

13. 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[1] 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. 644/2023 del 3 de octubre de 2023, instrumentado por el ministerial Alejandro Antonio Rodríguez, alguacil ordinario de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia; por lo que es evidente que, el acto de emplazamiento número 0283/2023 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.

[1] Art. 88 Ley 2-23: *Ninguna nulidad podrá ser pronunciada si quien la invoca no prueba el agravio causado por la irregularidad alegada*

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

14. Para apuntalar su primer medio de casación, la parte ahora 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 apegada 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 núm.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 norma oponibles a los promotores y vendedores.

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

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

"FONDO DEL CASO 10.Como hemos indicado, nos encontramos apoderados un recurso incoado en fecha 24de octubrede 2018, por la entidadCONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., con la finalidad de que este tribunal revoque la resolución núm. 716-2018, emitida en fecha 26de juniode 2018, por la Dirección Ejecutiva del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PRO-CONSUMIDOR). (…) APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS15.Al tenor del artículo 139 de nuestra Carta Fundamental, los Tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración Pública, porlo cual es nuestro deber velar por la protección de los derechos de laspersonas 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.16.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 insertade 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.17.Asimismo la "Tutela Judicial Efectiva y Debido Proceso", se encuentra consagrado en nuestraCarta Fundamental, la cual en su artículo 69 se manifiesta de la siguiente manera: "Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; 3) El

derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable; 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa; 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo; 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio; 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley; 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia; 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas".18.El debido proceso, es concebido como aquel en el cual los justiciables, sujeto activo y pasivo, concurren al mismo en condiciones de igualdad dentro del marco de garantías, de tutela y de respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales, que le son reconocidos por el ordenamiento...". (Sent. 10 de julio 2002, B.J. 1100, Págs. 62-77, de la Suprema Corte de Justicia).19.El derecho a una tutela judicial efectiva elimina la auto tutela, siendo los órganos judiciales quienes zanjen las controversias y poseen el monopolio de la administración de justicia, lo cual incluye hasta ser ejecutada la sentencia. Como bien ha indicado el Tribunal Constitucional del Perú, que "en un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente, mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido". (Sentencia recaída en el ex. No. 763-2005-PA/TC, f.j. 6.).20.En el caso que nos ocupa, en aras de efectivizar la precitada tutela, el Tribunal reconoce y se adhiere a la normativa establecida para regular y solucionar el presente asunto, en cumplimiento del principio de juridicidad; y el sector del consumidor, se rige principalmente, por

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

las disposicionesde la Constitución Dominicana en su artículo 53, la Ley 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor, sus modificaciones y Reglamento de Aplicación, para dirimir los conflictos que pudiesen surgir entre los proveedores y los consumidores de bienes y servicios, en pro de los derechos del consumidor, siguiendo cabalmente los lineamientos dispuestos para un debido proceso.21.Que como bien ha indicado este tribunal anteriormente, mediante el presente Recurso , la parte recurrente procura que sea revocadaen todas sus partes la Resolución núm. 715-2018, dictada en fecha 26 de junio de 2018, y rechazar la reclamación original presentada por la señora PER7 en fecha 30de noviembrede 2017, por ante el STITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), con el núm. 32R002/623/2017/1, por resultar del todo improcedente, mal fundada y carente de base legal y por haber probado fehacientemente que la actuación de la CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L., no infringió en modo alguno los artículos 33 literales a, d, e & i, 63, 66, 98 literales a, b, c, d, e & g, 105 literal b numerales 3, 4 y 5 y 105 literal c, numerales 2, 4, 7, de la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario, Núm. 358-05.22.La parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR) alega, que la inspección pericial realizada porellosrevela que el referido complejo habitacional fue construido con vigas y columnas metálicas, tipo tubular (Hollow). Este tipo estructural, distinto del que se aprobó en la licencia, no presenta contraventeos (elementos cruzados en diagonal) en los planos verticales de la estructura y, a juzgar por el deterioro por corrosión de elementos estructurales importantes para la estabilidad y seguridad del edificio, se infiere que no se aplicó un correcto esquema de pintura con limpieza previa, sellador y capas de terminación resistentes. 36.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Además, resulta notorio que dichas estructuras metálicas presentan orificios externos por los que les penetra, sin ningún impedimento, agua de lluvia, plagas e insectos: la humedad que genera el agua de lluvia se manifiesta en las paredes con deterioro en la pintura y crecimiento de hongos. En otros elementos de terminación, como las ventanas, también está presente la humedad como consecuencia del ingreso del agua. 23.Continúa indicandola recurrida, que se evidenció que los entrepisos del inmueble fueron construidos sobre láminas de acero sin evidencia del correcto vaciado de una losa de concreto que pueda conformar, a su vez, una losa estructural capaz de resistir las cargas para la que debieron ser diseñadas. Por el contrario, en huecos existentes entre pisos, se observa claramente que están sustentadas por un marco de retazos de madera empalmados por clavos, sin ni siquiera presentar una malla metálica que soporte los perfiles, lo que implica que el inmueble tampoco cumple con los requerimientos establecidos en las especificaciones contenidas en el Requerimientos de Aplicación del Reglamento General de Edificaciones y Tramitación de Planos, R-021.24.La ley 358-05, General de Protección de losDerechos del Consumidor o usuario, en su artículo 1, dispone lo siguiente: "Art. 1.-Naturaleza, objeto, ámbito y definiciones. Las disposiciones de la presente ley tienen por objeto establecer un régimen de defensa de los derechos del consumidor y usuario que garantice la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores, consumidores de bienes y usuarios de servicios, sean de derecho público o privado, nacionales o extranjeros, en armonía con las disposiciones al efecto contenidas en las leyes sectoriales. En caso de duda, las disposiciones de la presente ley serán siempre interpretadas de la forma más favorable para el consumidor".25.Elartículo 5 de la referida ley, en cuanto a la creación de Pro-Consumidor, establecelo siguiente:"Art. 5.-Creación de Pro-Consumidor. Se crea el Instituto

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, "Pro Consumidor", como entidad estatal descentralizada, con autonomía funcional, jurisdiccional y financiera, patrimonio propio y personalidad jurídica con la responsabilidad de definir, establecer y reglamentar las políticas, normas y procedimientos necesarios para la aplicación adecuada de esta ley, su reglamento y las normas que se dicten para la obtención de los objetivos y metas perseguidos a favor de consumidores y usuarios de bienes y servicios en la República Dominicana".26.La referida ley en sus artículos 18 y 19, contempla lo siguiente:"Art. 18.-La Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidorestará a cargo de unfuncionario que se denominará Director Ejecutivo de Pro Consumidor, quien será designado por decreto del Poder Ejecutivo, según se establece en el artículo 30 de esta ley. 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, calidady 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 este lo requiera; 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 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.27.El artículo de 27 de la citadaley continúa indicando. "En caso de encontrar violación a las disposiciones de esta ley, la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidordeberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones que contemple la ley, aplicable dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso".28.Dicha ley respecto a los derechos del consumidor en su artículo 33 en su literal c, d, e yg, consagra lo siguiente: "c) Recibir de los proveedores por cualquier medio de mensaje de datos, Internet, servicios de mensajería, promoción o cualquier otro medio análogo; una información veraz, clara, oportuna, suficiente, verificable y escrita en idioma español sobre los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, así como también sobre sus precios, características, funcionamiento, calidad, origen, naturaleza, peso, especificaciones en orden de mayor contenido de sus ingredientes y componentes que permita a los consumidores elegir conforme a sus deseos y necesidades, así como también cualquier

riesgo que eventualmente pudieren presentar;; d) La protección de sus intereses económicos mediante un trato equitativo y no discriminatorio o abusivo por parte de los proveedores de bienes y servicios; e) La reparación oportuna y en condiciones técnicas adecuadas de los daños y perjuicios sufridos por el consumidor, siempre y cuando el riesgo o daño no haya sido previamente (...) g) Acceder a los órganos jurisdiccionales correspondientes para la protección de sus derechos y legítimos intereses, mediante un procedimiento breve y gratuito (...)".29.Asimismo,el artículo 98 de la ley núm. 358-05, sobre la Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, en cuanto a las obligaciones de los proveedores en su literal b y e consagra lo siguiente: "b) Actuar según los usos comerciales honestos, con equidad y sin discriminación en las relaciones con consumidoresy usuarios; e) Respetar y cumplir las especificaciones, condiciones y términos ofertados o convenidos con el consumidor".30.El artículo 113 de la referida ley, dispone lo siguiente: "Art. 113.-Con independencia de las sanciones a que se refiere la presente ley, los tribunales impondrán al infractor la obligación de restituir al denunciante afectado la cantidad percibida indebidamente, en los casos de aplicación de precios superiores a los autorizados, a los comunicados, a los presupuestados o a los anunciados al público. Los tribunales también podrán ordenar la publicación, sufragada por el infractor, del dispositivo de la sentencia en por lo menos, dos diarios de circulación nacional".31.La ley núm. 358-05, sobre la Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, en sus artículos 132 y 133 dispone lo siguiente:"Art. 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 leysólo impliquen un perjuicio contra el patrimonio del consumidor o usuario y que a este sólo 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. Art. 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".32.Además, es preciso indicar que la Constitución en su artículo53 respecto a los derechos del consumidor consagra lo siguiente: "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 calidadtienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley".33.Ahora bien, idónea es la ocasión para señalar los criterios establecido por La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, a través de su sentencia núm. SCJ-TS-22-0537, de fecha 31de mayodel año 2022, donde hizo las acotaciones de lugar en torno a la competencia y efectos que involucran aquellos contratosadministrativos y contratos de derecho privado; por lo que sentó los siguientes precedentes:(...) 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". 23. Lo anterior significa 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 de los artículos 132 y 133 de la referida Ley núm. 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario. 24. 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 (...)5.Mientras que los artículos 132 y 133 de la Ley núm. 358-05 establecen: "LA ACCION JUDICIAL. Art. 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. Art. 133.-Los tribunales ordinarios serán apoderados por los perjudicados o víctimas de violación de lasdisposiciones de esta ley, por el Ministerio Público o por la Dirección Ejecutiva de Pro-Consumidor". 26. 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 PROCONSUMIDOR, ordene a los

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

particulares pagos a título de compensación por daños civiles en el ámbito de un contrato civil que haya sido suscrito por los administrados, razón por la que se advierte que los jueces que dictaron el fallo atacado han cometido los vicios denunciados relativos a la violación al principio de legalidad o juridicidad6.34.Del análisis de las documentaciones depositadas en el presente proceso, así como los alegatos de las partes, y las consideraciones legislativas antes descritas, se ha podido percatar que al momento del INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), emitir la Resolución núm. 716-2018, dictada en fecha 06 de agosto de 2020en la cual seimpuso la sanción de quinientos (500) salarios mínimos, pudiendo ser compensadala misma con el cumplimiento a la señora PER8 [redacted] y posteriormente ordenódevolver adicha señora elanticipo y cualquier otro monto que ésta le haya pagado para la operación de compraventa realizada con el inmueble antes mencionado, así como además gestionar a su entero costo los procesos legales derivados de la venta de este inmueble en perjuicio de la recurrente., comportan una actuación por parte de PROCONSUMIDOR, que escapa a su competencia, dado que, tal y como lo estableció nuestra Suprema Corte de Justicia, no es posible, que dicho órgano de la administración pública, ordene a los particulares pagos a título de compensación por daños civiles en el ámbito de un contrato civil que haya sido suscrito por los administrados, que fue lo que ocurrióen la especie, la señora PER7 contrató los servicios a través del Banco Múltiple León, S.A., y la entidad CONSTRUCTORA SUBO, S.R.L. (vendedora), donde adquirió bajo contrato de venta y préstamo con garantía hipotecaria el Apartamento núm. O1 O2 [redacted] O3 ADD2 municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo., y PROCONSUMIDOR actuó fuera del ámbito de su

competencia, toda vez que para casos como el que nos ocupa, la competencia es jurisdiccional, como se indicó anteriormente en los artículos 132 y 133 de la ley rige la materia, donde le otorga competencia a los tribunales, no así a la parte recurrida. 35.Conforme lo antes indicado cabe atribuir que el INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), al decidir como lo hizo, actuó fuera de sus facultades legales atribuidas por el legislador, inobservancia que acarrea como su consecuenciajurídica, la nulidad absoluta de la resolución intervenida, razón por la cual acoge el presente recurso y, en consecuencia, revoca la Resoluciónnúm. 716-2018, dictada en fecha 06 de agosto de 2020, y notificada en fecha 25 de septiembre de 2018, valiendo decisión, tal y como se hará constar en la parte dispositiva de esta sentencia" (sic).

16. El principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los que descansa 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.

17. El referido principio comprende una doble garantía: la primera de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente

penal como al de las sanciones administrativas; refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de la predeterminación de la norma de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (ley previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (ley cierta) 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].

18. Por igual, habría que decir que los textos invocados (23, 27 y la letra "*j*" del artículo 31 de la Ley núm. 358-05) otorgan facultad a la Dirección Ejecutiva de PROCONSUMIDOR 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

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

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".**

19. 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.

20. El párrafo I del artículo 149 de nuestra Carta Magna confiere al Poder Judicial la facultad exclusiva de ejercer la función judicial, definiendola como 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".

21. 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".

22. 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) ordene, como ha sucedido en el caso que nos ocupa, a los particulares la 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.

23. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, entiende que, en la especie, los jueces del fondo no incurrieron en una mala aplicación e interpretación de la norma legal, es decir de la Ley núm. 358/05, como tampoco incurrieron en la aducida desnaturalización, razón por la que los medios que se analizan carecen de fundamento y base jurídica que los sustenten; en consecuencia, se rechazan.

24. Respecto de la alegada contradicción de fallos por violación al precedente constitucional vinculante y a las sentencias reiteradas de esta Tercera Sala, al establecer el tribunal del fondo que el consumidor debe iniciar una acción civil a fin de obtener la devolución de los valores pagados a cambio de un bien o servicio defectuoso, es menester reiterar lo que esta Sala dejó establecido respecto de la sentencia TC/0080/19, que si bien anuló la sentencia emitida por esta Tercera Sala en este mismo proceso, se refiere a

la facultad de Proconsumidor para emitir sanciones pecuniarias en los casos específicos consagrados en el artículo 43 de la Ley núm. 358-05, General de Protección a los Derechos al Consumidor o Usuario. Es decir, ese precedente aplica cuando los hechos objeto de la infracción administrativa se refieran o se relacionen con "adulteración o eliminación de las fechas de expiración o de uso permitido en materia de alimentos, medicamentos u otros productos perecederos…", ya que esto es considerado por esta ley como "acciones fraudulentas que conllevan riesgos para la salud y seguridad de los consumidores". Continúan los jueces sosteniendo, *Lo citado más arriba constituye un precedente vinculante para esta jurisdicción, en el sentido de que PROCONSUMIDOR tiene la facultad de emitir sanciones de tipo administrativo cuando se trate de situaciones que podrían afectar la salud de los consumidores al tenor del citado artículo 43 de la ley en cuestión. Ahora bien, en los demás casos, es decir, siempre que la situación no involucre medicamentos o alimentos con potencial dañino a la salud, ha de considerarse que no ha habido regulación normativa alguna por nuestro Tribunal Constitucional.*

25. El la especie, no se trata de las infracciones contenidas en el citado artículo 43 de la ley que nos ocupa, sino de las irregularidades en la compra y venta de un apartamento, por lo que el precedente indicado no se aplica;

en ese tenor los jueces del fondo no incurrieron en una contradicción de fallos, por lo que procede desestimar el medio que se analiza

26. Para apuntalar su segundo medio de casación, la parte recurrente alega que la sentencia recurrida no cumple con la sentencia TC/0009/13 al no contener motivaciones suficientes ya que revocó el acto administrativo impugnado sin establecer las razones por las que lo hizo, limitándose a establecer que la administración pública se excedió en sus competencias.

27. Es preciso 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 de 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 dela Constitución, e

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

implica la existencia de una 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]"

28. En la especie, 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 rechazar el medio examinado.

29. 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

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

justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido a esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, verificar que el fallo impugnado no incurre en los vicios denunciados por la parte recurrente en los medios examinados, por lo que rechaza el presente recurso de casación.

30. 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. 0030-04-2023-SSEN-00268 de fecha 14 de abril de

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01900
Sol. núm.: 3933808
Recurrente: Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (Pro Consumidor)
Recurrido: Constructora Subo, SRL.
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Rechaza

2023 dictada por la Tercera 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.

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Anselmo A. Bello Ferreras
Manuel A. Read Ortiz
Manuel R. Herrera Carbuccia
Moises A. Ferrer Landron
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/O7YW-KF8S-99S1-YG8Z