

---

Sentencia impugnada: Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 18 de julio de 2013.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Dirección General de Contrataciones Públicas, (DGCP).

Abogadas: Licdas. Verónica Castro, Mercedes Eusebio Martínez y Melissa Cuevas García.

Recurrida: Entel It Consulting, S. A.

Abogados: Licdos. Luis Miguel De Camps García, Miguel A. Valera Montero y Licda. Diana De Camps Contreras.

**TERCERA SALA.**

*Casa.*

Audiencia pública del 31 de mayo de 2017.  
Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

## **DIOS, PATRIA Y LIBERTAD**

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Contrataciones Públicas, (DGCP), entidad gubernamental, creada por la Ley núm. 340-06, del 18 de agosto del 2006, debidamente representada por la Dra. Yokasta Guzmán S., dominicana, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0081375-7, domiciliada y residente en la ciudad de Santo Domingo, contra la sentencia dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 18 de julio de 2013, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a la Licda. Verónica Castro, en representación de las Licdas. Mercedes Eusebio Martínez y Melissa Cuevas García, abogadas de la entidad recurrente, Dirección General de Contrataciones Públicas, (DGCP);

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia, el 9 de septiembre de 2013, suscrito por las Licdas. Mercedes Eusebio Martínez y Melissa Cuevas García, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-1695319-1 y 001-1772963-2, respectivamente, abogadas de la entidad recurrente, mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 16 de diciembre de 2014, suscrito por los Licdos. Luis Miguel De Camps García, Miguel A. Valera Montero y Diana De Camps Contreras, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-1281863-8, 001-1113391-4 y 001-1561756-5, respectivamente, abogados de la entidad comercial recurrida, Entel It Consulting, S. A.;

Visto el auto dictado el 19 de octubre de 2015, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente

de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual llama, en su indicada calidad, al magistrado Julio César Reyes José, Juez Presidente de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional, para conocer del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Que en fecha 19 de octubre de 2015, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso-Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Robert C. Placencia Alvarez y Julio César Reyes José, procedieron a celebrar audiencia pública asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 29 de mayo de 2017, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual llama, en su indicada calidad, a los magistrados Edgar Hernández Mejía y Sara I. Henríquez Marín, Jueces de esta Sala, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que se refiere constan como hechos precisos los siguientes: **a)** que en el mes de mayo de 2010, fue publicado el llamado al proceso de Licitación Pública Nacional ME LPN 07-2010, para el desarrollo e implementación de Módulos del Sistema de Información del Ministerio de Educación (SI-MINERD), llamado que fue respondido por varias compañías, tanto nacionales como internacionales, entre las que se encontraba la firma hoy recurrida, Entel It Consulting, S. A.; **b)** que el 13 de junio de 2010 se dio apertura a las propuestas técnicas y económicas presentadas por las empresas participantes, que en total eran 13, ante el Pleno del Comité de Licitaciones y Adquisiciones del Ministerio de Educación; **c)** que en fecha 20 de agosto de 2010, la Presidenta de dicho Comité canceló el indicado proceso de licitación, bajo el alegato de no haberse cumplido con la fase de subsanación de ofertas y con una serie de formalidades de publicidad contempladas por la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones Públicas y su Reglamento de aplicación; **d)** que al no estar conforme con esta cancelación, la empresa Entel It Consulting, S. A., que fue una de las empresas participantes, interpuso recurso de impugnación ante el Ministerio de Educación, mediante instancia depositada en fecha 26 de agosto de 2010, que fue decidido por dicha institución mediante resolución núm. 9-2010 del 9 de septiembre de 2010, que procedió a ratificar la cancelación de dicha licitación al haberse violado procedimientos previstos por la Ley de Compras y Contrataciones Públicas, especialmente el de ofertas subsanables, así como ordenó que el Departamento de Compras y Suministro de dicho Ministerio convocara en un plazo prudente una nueva licitación, procediendo a entregar copias de los informes técnicos y de los documentos de la licitación que fueran requeridos por la Dirección General de Contrataciones, así como a las empresas Entel It Consulting, S. A., Logic One, S. A. y Teknowlogic Dominicana y a cualquier persona interesada en el proceso; **e)** que esta decisión fue recurrida por la empresa Entel It Consulting S. A. ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, órgano rector del sistema de contrataciones públicas, que en fecha 29 de octubre de 2010, dictó la Resolución núm. 17/2010, mediante la cual rechazó dicho recurso y confirmó la decisión recurrida; **f)** que sobre el recurso contencioso administrativo interpuesto por la indicada empresa ante el Tribunal Superior Administrativo, mediante instancia depositada en fecha 2 de noviembre de 2010, la Tercera Sala de dicho tribunal resultó apoderada para decidirlo, dictando la sentencia objeto del presente recurso de casación cuyo dispositivo es el siguiente: ***Primero:** Declara bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad comercial Entel It Consulting, S. A., en fecha 2 de noviembre de 2010, contra la Resolución núm. 17/2010 de fecha 29 de octubre de 2010, dictada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP); **Segundo:** Rechaza parcialmente en cuanto al fondo el referido recurso contencioso administrativo, interpuesto por la entidad comercial Entel It Consulting, S. A., en contra de la resolución núm. 17/2010, emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas en fecha 29 de octubre de 2010, por las razones expuestas en el cuerpo de esta sentencia; **Tercero:** Se acogen las conclusiones subsidiarias interpuestas por la empresa recurrente Entel It Consulting, S. A., en lo relativo al pago por los daños y perjuicios que le fueron ocasionados a causa de la Resolución 17/2010 de fecha 29 de octubre de 2010, y en consecuencia, se condena a la entidad recurrida, la Dirección General de Contrataciones Públicas, al pago de la suma de Dos Millones de Pesos*

*Dominicanos a favor de la recurrente, por dicho concepto al violar la resolución de marras el debido proceso administrativo; **Cuarto:** Compensa las costas pura y simplemente entre las partes; **Quinto:** Ordena la comunicación de la presente sentencia, por secretaria a la parte recurrente Entel It Consulting, S. A., a la parte recurrida la Dirección General de Contrataciones Públicas y a la Procuraduría General Administrativa; **Sexto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;*

Considerando, que en su memorial de casación la entidad recurrente plantea los siguientes medios en contra de la sentencia impugnada: “Primer Medio: Violación y errónea aplicación de la Constitución; Segundo Medio: Falta de motivación”; medios que van dirigidos contra el ordinal tercero de dicha decisión;

### **En cuanto a la inadmisibilidad del presente recurso.**

Considerando, que en su memorial de defensa la parte recurrida propone un medio de inadmisión en contra del presente recurso de casación, solicitando que sea declarado inadmisibile por haber sido interpuesto en contra de una decisión cuya condenación no excede la cuantía exigida por la ley a tales fines, puesto que la condenación pronunciada por la sentencia impugnada fue de Dos Millones de Pesos Dominicanos (RD\$2,000,000.00) mientras que los Doscientos Salarios mínimos vigente al momento de la interposición de dicho recurso asciende a Dos Millones Doscientos Cincuenta y Ocho Mil Cuatrocientos Pesos Dominicanos (RD\$2,258,400.00), ya que el salario mínimo vigente, en ese entonces, según la Resolución núm. 2/2013 del 13 de julio de 2013 dictada por el Comité Nacional de Salarios era de RD\$11,292.00, por lo que al entender de la impetrante, dicho recurso resulta inadmisibile en aplicación de esta disposición;

Considerando, que el artículo 5, Párrafo II, de la Ley sobre Procedimiento de Casación, modificado por la Ley núm. 491-08 dispone en su literal c), lo siguiente: “*No podrá interponerse el recurso de casación, sin perjuicio de otras disposiciones legales que lo excluyan, contra: c) Las sentencias que contengan condenaciones que no excedan la cuantía de doscientos (200) salarios mínimos del más alto establecido para el sector privado, vigente al momento en que se interponga el recurso...*”;

Considerando, que si bien es cierto que el texto legal anteriormente citado establece la inadmisibilidad del recurso de casación contra sentencias cuyas condenaciones no excedan de la cuantía de Doscientos Salarios Mínimos, no menos cierto es que al momento en que se estatuye sobre el presente recurso, ya ha entrado en aplicación la sentencia TC/0489/15 del primero de diciembre de 2015, dictada por el Tribunal Constitucional, mediante la cual se pronunció con efecto diferido la inconstitucionalidad del citado texto legal por contravenir las disposiciones del artículo 40.15 de la Constitución (Principio de Razonabilidad);

Considerando, que como en el dispositivo de esta sentencia se difieren los efectos de la inconstitucionalidad decretada en la misma por el término de un (1) año contado a partir de su notificación, lo que ocurrió en fecha 19 de abril de 2016, cuando fue notificada a las partes interesadas dicha decisión, el referido término de un año se materializó el 19 de abril del presente año (2017) y por tanto al ser esta la norma que rige en el momento en que se conoce del presente caso la misma se aplica en todo su imperio; lo que conduce a que esta Tercera Sala considere que este pedimento de inadmisibilidad propuesto por la impetrante carezca de objeto, al haber sido derrotada la barrera legal contenida en el indicado artículo 5 Párrafo II, literal c) de la Ley de Procedimiento de Casación, por la declaratoria de inconstitucionalidad pronunciada en la indicada sentencia del Tribunal Constitucional con un efecto “*Erga Omnes*”, razones por las que se rechaza el pedimento de inadmisibilidad que nos ocupa, lo que habilita a esta Sala para conocer del fondo del presente recurso;

### **En cuanto al fondo del recurso de casación.**

Considerando, que en el desarrollo de los medios propuestos que se examinan reunidos por su estrecha relación, la entidad recurrente alega en síntesis lo siguiente: “Que el tribunal a-quo incurrió en una errónea aplicación y violación de los artículos 68, 69 y 148 de la Constitución, puesto que no entendió el régimen constitucional y legal en virtud del cual actúa la Dirección General de Contrataciones Públicas para conocer los recursos de apelación en contra de las decisiones que emiten las entidades del Estado relacionadas con las Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras Públicas, ya que de acuerdo a la Ley núm. 340-06 sobre

Compras y Contrataciones Públicas, esta entidad es el órgano rector de este sistema, estando dentro de sus funciones verificar que las entidades comprendidas en el ámbito de esta ley apliquen regularmente sus normas y de igual forma tiene como función recibir las sugerencias y reclamaciones de los proveedores, estén o no inscritos en el registro, así como tomar medidas precautorias oportunas y en el régimen de impugnaciones y controversias contemplado por el artículo 67 de dicha ley, tiene la atribución de conocer de las apelaciones contra de las decisiones rendidas por la entidad pública contratante cuando conoce del recurso de impugnación sometido por los reclamantes, como lo hizo en la especie, para preservar la oportunidad de corregir un incumplimiento potencial de la presente ley, incluyendo la suspensión de la adjudicación de un contrato o la ejecución de un contrato que ya haya sido adjudicado”;

Considerando, que sigue alegando la recurrente, que el tribunal a-quo realizó una errada aplicación de la ley al establecer en su sentencia que la Dirección General de Contrataciones Públicas al dictar su Resolución núm. 17/2010 violó el debido proceso administrativo en perjuicio de la hoy recurrida, lo que no es cierto, ya que cuando conoció y decidió el recurso de apelación interpuesto por dicha empresa en contra de la resolución dictada por el Ministerio de Educación, lo hizo conforme al procedimiento descrito por el numeral 4 del referido artículo 67, por lo que se pregunta cómo podría haber incurrido en la violación del derecho de defensa de dicha empresa si fue la accionante del proceso y no un tercero involucrado, además de que los pedimentos y alegatos de la misma fueron conocidos no obstante a que no hayan sido acogidos; y a su vez se notificó al único tercero involucrado, el Ministerio de Educación, lo que indica que al dictar dicha resolución se agotó el debido proceso administrativo contrario a lo que fuera decidido por dicho tribunal; que esta sentencia también incurrió en el vicio de falta de motivos, ya que el tribunal a-quo hizo referencia a un supuesto daño causado a la parte recurrida por violación al debido proceso, sin embargo, no estableció, como era su obligación, cuál fue el perjuicio causado, ni mucho menos en qué consistió el referido daño, lo que evidencia una falta de motivación al momento de emitir su decisión y de evaluar el supuesto daño, más aún cuando no hubo ninguna violación al debido proceso por parte de la hoy recurrente;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte la incongruencia y contradicción en que incurrió el Tribunal Superior Administrativo al proceder a condenar a la hoy recurrente en daños y perjuicios, estableciendo en su sentencia motivos incoherentes que no se conjugan entre sí, de tal forma que ninguno puede ser tomado como base para justificar su errónea decisión;

Considerando, que esta contradicción de motivos se pone al descubierto cuando en una de las partes de esta sentencia dichos jueces manifestaron que: *“Este tribunal reconoce que es una facultad de la entidad recurrida revocar las licitaciones; por lo que el Estado, en el presente caso representado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, en aplicación del principio de mutación y obrando en base de su poder de imperio, procedió a cancelar la licitación objeto del caso que nos ocupa, motivo por el cual, procede rechazar el presente recurso en cuanto a la solicitud de que se deje sin efecto la revocación de marras y se declare a la recurrente ganadora de la licitación, pues dichas conclusiones resultan improcedentes, por las razones expuestas”*; de donde resulta evidente que en esta parte de la sentencia impugnada, dichos jueces reconocieron que la hoy recurrente no actuó de forma antijurídica cuando procedió a ratificar la cancelación de dicha licitación, sino que lo hizo en base a las potestades que le confiere la Ley de Contrataciones Públicas para obrar en ese sentido, cuando hayan sido inobservadas las disposiciones de la ley de contrataciones públicas, lo que indica que al manifestar este parecer los jueces del tribunal a-quo estaban contestes de la legalidad de la actuación administrativa en el caso de la especie, lo que hacía suponer que, en ese sentido, iba a estar encaminada su decisión;

Considerando, que sin embargo y actuando de forma inexplicable, en otro párrafo de esta misma sentencia dichos jueces también establecieron lo siguiente: *“Que si bien es cierto que este Tribunal ha reconocido la facultad del Estado, en el presente caso de la Dirección General de Contrataciones Públicas, de revocar las licitaciones hechas por las entidades públicas, no menos cierto es que como establece el artículo 69 de nuestra Constitución, obliga a todo organismo centralizado, descentralizado o autónomo a cumplir con el debido proceso de Ley, lo que la doctrina ha acuñado como un debido proceso administrativo y en la especie, como se comprueba en las motivaciones de la presente sentencia numerales VIII, IX, X, XI, XII y XIII, la revocación de la licitación ME*

*LPN-07-2010, mediante la Resolución núm. 12-2010 de la Dirección General de Contrataciones Públicas, violentó el debido proceso administrativo, consagrado en nuestra Constitución en su artículo 69”;*

Considerando, que lo anterior indica la contradicción de motivos de esta sentencia, ya que por un lado reconoció que la Dirección General de Contrataciones Públicas, como órgano rector del sistema de contrataciones públicas tiene la facultad para cancelar el procedimiento de licitación, mientras que en otra parte estableció que al ejercer esta cancelación violentó el debido proceso administrativo, pero sin que dichos jueces explicaran, como era su deber, cuáles fueron dichas violaciones; por lo que esta Tercera Sala entiende que estos argumentos resultan inconciliables, ya que si la hoy recurrente, según fuera establecido por dicho tribunal, actuó en base a potestades específicas que le confiere el legislador para cancelar las licitaciones que no cumplan lo prescrito por la ley, no se explica que los mismos jueces del tribunal a-quo a la vez decidieran que al cancelar dicha licitación se haya violentado el debido proceso administrativo, afirmación que además de contradecir la expresión anterior, revela imprecisión, puesto que no se advierte que en ninguna de las partes de esta sentencia dichos jueces explicaran, como era su deber, cuáles fueron las razones que le permitieron llegar a la conclusión de que una actuación administrativa amparada en el principio de legalidad, haya producido una violación al debido proceso que ellos no identifican, lo que demuestra que además de incurrir en el vicio de contradicción de motivos, la sentencia impugnada no contiene motivos congruentes que la respalden;

Considerando, que por tales razones, esta Tercera Sala entiende que estos motivos contradictorios que se presentan en esta sentencia revelan la incoherencia y falta de reflexión que primó en los jueces que suscribieron este fallo, lo que no permitió que fundamentaran su sentencia con motivos claros y precisos que resguarden su decisión; que además, el examen de esta sentencia revela, que al proceder a retener una supuesta falta a la Dirección General de Contrataciones Públicas, condenándola a una reparación en daños y perjuicios en provecho de la hoy recurrida, pero sin evaluar en ninguna de las partes de su sentencia, cuáles fueron los elementos objetivos que le permitieron valorar el supuesto daño, dicho tribunal volvió a incurrir en el vicio de falta de motivos, dejando sin base legal su decisión, incumpliendo con una obligación que está a cargo de todo juez cuando proceda a otorgar daños y perjuicios, como es la de establecer una motivación pertinente que sostenga su decisión, lo que no se observa en la especie; en consecuencia, procede acoger los medios que se examinan y se casa con envío la sentencia impugnada, por falta de motivos y de base legal, con la exhortación al tribunal de envío de que al conocer nuevamente el asunto, acate los puntos de derecho que han sido objeto de casación por esta Suprema Corte de Justicia, ya que así lo dispone el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947, aún vigente en esta parte;

Considerando, que de acuerdo a lo previsto por el artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare un fallo enviará el asunto ante otro tribunal del mismo grado o categoría del que proviene la sentencia objeto de casación; que en la especie, la sentencia objeto del presente recurso proviene del Tribunal Superior Administrativo que es de jurisdicción nacional y dividido en Salas, por lo que el envío se hará a una Sala distinta, tal como se indica en el dispositivo de la presente decisión;

Considerando, que en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, ya que así lo establece el indicado artículo 60, en su párrafo V, lo que aplica en la especie;

Por tales motivos, **Primero:** Casa la sentencia dictada en sus atribuciones de lo contencioso administrativo por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 18 de julio de 2013, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto ante la Segunda Sala del mismo Tribunal; **Segundo:** Declara que esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 31 de mayo de 2017, años 174° de la Independencia y 154° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Sara I. Henríquez Marín y Robert C. Placencia Álvarez. Cristiana A. Rosario V., Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.