
Sentencia impugnada: Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de enero de 2016.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrente: Compañía Guzmán & Then Business Group, S. R. L.

Abogado: Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo.

Recurrido: Ayuntamiento Santo Domingo Norte.

Abogados: Dres. Félix Lugo y César A. Jazmín Rosario.

TERCERA SALA.

Rechaza.

Audiencia pública del 20 de septiembre 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 Compañía Guzmán & Then Business Group, S. R. L., sociedad comercial, debidamente constituida de acuerdo a las leyes de la República Dominicana, con Registro Nacional de Contribuyente No. 130479127, con domicilio social en la calle Emilio Prud' Homme No. 28, sector San Carlos, Distrito Nacional, debidamente representada por su gerente el señor Melvin Rafael Velásquez Then, dominicano, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 049-0050792-4, domiciliado y residente en esta ciudad, contra la sentencia dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 28 de enero del 2016, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Dr. Félix Lugo, Procurador General Adjunto, por sí y por el Dr. César A. Jazmín Rosario, Procurador General Administrativo, abogado del recurrido Ayuntamiento Santo Domingo Norte;

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 23 de febrero del 2016, suscrito por el Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-1324795-1, abogado de la recurrente, mediante el cual propone 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 14 de marzo de 2016, suscrito por el Dr. César A. Jazmín Rosario, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0144533-6, Procurador General Administrativo;

Que en fecha 11 de agosto de 2017, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso-Administrativo, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Robert C. Placencia Álvarez y Moisés A. Ferrer Landrón, procedieron a celebrar audiencia pública, asistidos de la secretaria general, para conocer del presente recurso de casación;

Visto el auto dictado el 18 de septiembre 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, Juez 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 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que mediante publicación de fecha 1ro. de julio del año 2014, el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte realizó a través del periódico El Caribe, un llamado a Licitación Pública Nacional para la contratación de empresas para la prestación de recolección y disposición de desechos sólidos en el Municipio Santo Domingo Norte y su transporte al vertedero Municipal; que en fecha 23 de julio de 2014, el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, comunicó a los oferentes que el retiro del Pliego de Condiciones podría hacerse en fecha 1ro. de agosto de 2014; que en fecha 21 de agosto de 2014, la Recurrente recibió la copia certificada del Pliego de condiciones Específicas para la Concesión del Servicio de Recolección de los Desechos Sólidos en el Municipio de Santo Domingo Norte; que no conforme con dicho Pliego de Condiciones Específicas, en fecha 2 de septiembre de 2014, la compañía Guzmán & Then Business Group, S.R.L. interpuso recurso contencioso administrativo b) que sobre el recurso interpuesto intervino la sentencia hoy impugnada cuyo dispositivo es el siguiente: **“Primero: Declara inadmisibles por violación a las formalidades establecidas en el artículo 5 de la Ley 13-07 de fecha 5 de febrero de 2007, el recurso contencioso administrativo interpuesto por la razón social Guzmán & Then Business Group, S. R. L., en fecha dos (2) de septiembre del año dos mil catorce (2014), contra el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, por violación a las formalidades procesales establecidas en el artículo 5 de la Ley No. 13-07; Segundo: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente la razón social Guzmán & Then Business Group, S. R. L., a la parte recurrida el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, y al Procurador General Administrativo; Tercero: Declara el proceso libre de costas; Cuarto: Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín Judicial del Tribunal Superior Administrativo”;**

Considerando, que en su memorial la parte recurrente no denomina ningún medio de casación pero en los agravios desarrollados alega en síntesis, que el tribunal a-quo procedió a interpretar que el plazo para accionar judicialmente por ante la jurisdicción contencioso administrativa es de 30 días a partir de la fecha de la publicación del pliego de condiciones, ignorando la jurisdicción a-qua que los hechos acaecidos posteriormente a dicha publicación renuevan el plazo para accionar judicialmente; que la publicación de un pliego de condiciones constituye un hecho continuo o agravio sucesivo por ser parte de un proceso de licitación pública, toda vez que mientras dicho proceso este abierto el plazo legal para accionar judicialmente se extiende hasta la fecha de la última actuación administrativa del proceso de licitación pública en cuestión pues los hechos siguientes a la fecha de la publicación del pliego de condiciones renuevan el plazo mientras la licitación se mantenga; que en ese sentido la acción judicial incoada tuvo como punto de partida la fecha de la última actuación administrativa del recurrido dentro del proceso de licitación pública en cuestión, no obstante haberse accionado judicialmente en fecha 2 de septiembre de 2014; que en ese sentido el tribunal constitucional ha establecido la doctrina de la legalidad continua al diferenciar entre los actos lesivos únicos y los actos lesivos continuados donde se enmarca el proceso de licitación pública;

Considerando, que el tribunal a-quo declaró inadmisibles el recurso administrativo incoado por la hoy recurrente bajo el fundamento de que, el plazo para el retiro del pliego de condiciones fue trasladado al 1ro. de agosto de 2014, y la hoy recurrente depositó su recurso en fecha 2 de septiembre de 2014, fuera del plazo otorgado por el artículo 5 de la Ley 13-07, por lo que dicho tribunal se encontraba compelido a acoger el medio de inadmisión que le había sido planteado y en consecuencia inadmitir el recurso;

Considerando, que del estudio de la sentencia impugnada y de la documentación a la que ella se refiere esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha podido verificar, que producto del llamado a Licitación Pública Nacional ASDH-01-2014 para la Contratación de Empresas para la Presentación de Recolección y Disposición de Desechos Sólidos en el Municipio de Santo Domingo Norte y su Transporte al Vertedero Municipal, publicado en el periódico el Caribe el 1ro. de Julio de 2014, la compañía Guzmán & Then Business Group, S.R.L. procedió a solicitar al Ayuntamiento de Santo Domingo Norte, en fecha 9 de julio de 2014, la inscripción para participar en dicha licitación; que el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte comunicó a los oferentes que el retiro del pliego de

condiciones se efectuaría a partir del 1ro. de agosto de 2014; que en fecha 2 de septiembre de 2014, la hoy recurrente interpuso recurso contencioso administrativo bajo el entendido de que el Pliego de Condiciones Específicas para la Concesión del Servicio de Recolección de los Desechos Sólidos en el Municipio de Santo Domingo Norte, está dotado de vicios de ilegalidad que vulneran el derecho de igualdad ante la ley; recurso que como se ha visto le fue declarado inadmisibles por el tribunal a-quo por extemporáneo;

Considerando, que analizada la situación planteada por la parte recurrente esta Suprema Corte de Justicia entiende pertinente determinar si el Pliego de Condiciones Específicas impugnado ante el tribunal a-quo constituye un acto administrativo susceptible de ser recurrido; que en ese sentido el artículo 8 de la Ley 107-13 define el acto administrativo como “toda declaración unilateral de voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros”; que la ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, establece en su artículo 20 que “el pliego de condiciones proporcionará toda la información necesaria relacionada con el objeto y el proceso de la contratación, para que el interesado pueda preparar su propuesta”;

Considerando, que de lo antes transcrito se infiere que el acto administrativo, como acto emanado por un poder público, tiene como característica principal la producción de un efecto jurídico directo e indirecto, puesto que decide algo y obliga simultáneamente a su cumplimiento; lo que no encaja con lo preceptuado por la Ley 340 en cuanto al pliego de condiciones en el proceso de licitación, ya que el mismo constituye un simple acto de trámite donde se establecen las condiciones o cláusulas que habrán de normar el proceso que culminará con la licitación y posterior adjudicación del servicio solicitado;

Considerando, que los actos de trámites son aquellos que se dictan en el ámbito de un procedimiento desde su iniciación y que se encadenan como eslabones del mismo hasta la resolución definitiva; que estos actos por regla general no pueden ser impugnados de manera directa salvo que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, excepto cuando se trate de convocatoria de procedimientos en concurrencia, ya que predeterminan los actos posteriores del mismo en cuyo caso su ilegalidad puede hacerse valer como vicio del procedimiento al impugnar el acto definitivo;

Considerando, que el artículo 24 de la referida ley establece como distinción, que antes de la culminación del proceso de la licitación la entidad contratante podrá cancelar o declarar desierto el proceso de compra o contratación, mediante el dictado de un acto administrativo, de donde se evidencia que es la declaración dada por la entidad en el sentido previamente descrito la que equivale a un acto administrativo, lo que es razonable porque dicha actuación tiende a producir un efecto inmediato y vinculante con relación a los participantes, caso que no ocurre con la fase inherente al pliego de condiciones, que por ser un acto de trámite, la única vía para formular observaciones respecto del mismo está prevista en el Reglamento No. 543-12, de aplicación de la Ley 340-06, sobre compras y contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, en virtud de que el mismo solo conlleva una serie de actuaciones tendentes a la culminación del acto final, el cual, como se ha dicho, es el que tiene la característica de acto definitivo y que por tanto puede ser impugnado por la vía jurisdiccional;

Considerando, que el tribunal a-quo declaró inadmisibles el recurso administrativo, según se ha visto, sobre la base de motivaciones erróneas y desprovistas de pertinencia puesto que correspondía determinar en primer término si el acto impugnado era susceptible o no de recurso alguno, sin embargo, en razón de que el dispositivo se ajusta a lo que procede en derecho le corresponde a la Suprema Corte de Justicia, proveer al fallo impugnado, de oficio, de la motivación suficiente que justifique lo decidido por el tribunal a-quo;

Considerando, que esta Tercera Sala entiende que si bien el dispositivo que declara inadmisibles el recurso interpuesto ante el tribunal a-quo se ajusta a lo que procede en derecho, los motivos dados por dicho tribunal para desestimar el recurso que lo llevaron a tomar esa decisión no resultan idóneos, por lo que esta Corte de Casación, cumpliendo con su misión de mantener la unidad de la jurisprudencia nacional aplicará la técnica de sustitución de motivos y por tanto declara que si bien el recurso interpuesto resulta inadmisibles, lo es en base a los motivos previamente expuestos;

Considerando, que en cuanto a los demás argumentos establecidos por la parte recurrente en su recurso de casación en el sentido de determinar si los requisitos exigidos por el Ayuntamiento de Santo Domingo Norte en el proceso de licitación resultan arbitrarios, injustos y de difícil cumplimiento, esta Corte de Casación entiende que no procede su ponderación debido a que el tribunal a-quo no examinó dichos asuntos;

Considerando, que en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley No. 1494, aún vigente en este aspecto, lo que aplica en el presente caso;

Por tales motivos, **Primero: Rechaza** el recurso de casación interpuesto por Guzmán & Then Business Group, S.R. L., contra la sentencia de fecha 28 de enero de 2016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo; **Segundo:** Declara que en esta materia no ha lugar a 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 20 de septiembre de 2017, años 174° de la Independencia y 155° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Robert C. Placencia Álvarez y Moisés A. Ferrer Landrón. 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.