REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02798
Solicitud núm.: 3415880
Recurrente: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Recurrido: Golden Stars Hotel and Resorts, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-25-4305

[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 Distrito Nacional, en fecha **18 de diciembre de 2025**, años 182° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) contra la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00876 de fecha 14 de octubre de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02798
Solicitud núm.: 3415880
Recurrente: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Recurrido: Golden Stars Hotel and Resorts, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 27 de diciembre de 2022 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. [redacted] y [redacted], actuando como abogados constituidos de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por Golden Stars Hotel and Resorts, SRL., representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 7 de febrero de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogada constituida Lcda. Margarita Cristo Cristo.

3. De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada por la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (Corphotels), representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 19 de julio 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. [redacted] y [redacted].

4. Sobre la defensa del Ministerio de Hacienda es necesario indicar que en materia contencioso tributaria los poderes públicos se encuentran permanentemente representados por el Procurador General de la República por aplicación del párrafo V del artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, artículo 6 de la Ley núm. 1486-38 sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, así como los artículos 26 y 30 de la Ley núm. 133-11 Orgánica del Ministerio Público y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

5. Sobre la defensa de la Procuraduría General Administrativa (PGA) es necesario establecer que ella no es parte en sí misma en los procesos contencioso administrativos, es decir, que no tiene un derecho propio que reclamar que no sea la obligación de una defensa técnica jurídica de los poderes públicos envueltos en el proceso, en el sentido de que esa institución es un instrumento de la administración litigante.

6. Mediante resolución núm. 033-2023-SRES-01049 dictada en fecha 15 de diciembre de 2023 esta Tercera Sala en Cámara de Consejo declaró la exclusión de las partes correcurridas Díaz Group, SRL., Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (Corphotels) y Ministerio de Hacienda. Sin embargo, mediante resolución núm. 033-2024-SRES-00327 de fecha 27 de marzo de 2024 a través de una solicitud de

revisión, procedió realizar una corrección y rechazó la solicitud de exclusión para las partes correcurridas Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (Corphotels) y Ministerio de Hacienda.

7. Mediante dictamen de fecha 17 de febrero de 2025 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República dictaminó que procede acoger el presente recurso de casación.

8. El recurso de casación que nos ocupa fue depositado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, sin embargo, aplican las disposiciones del artículo 93 que establecen: *… queda suprimida la obligación … de celebración de audiencias, si todavía no… se ha convocado a las partes a audiencia, respecto de los recursos de casación en curso, considerándose que tales expedientes estarán en estado de fallo cuando se encuentren en condiciones de fijación de audiencia bajo el viejo régimen del procedimiento de casación.*

II. Antecedentes

9. En fecha 4 de octubre de 2016 la razón social Golden Stars Hotel and Resort, SRL. resultó adjudicataria de la Licitación Pública Nacional núm. CFIH-CCC-LPN-2016-001 para el alquiler del Hotel Nueva Suiza Constanza, mediante el acta número CCC 02-2016 emitida por la entidad Corporación de Fomento a

la Industria Hotelera y Desarrollo Turístico (Corphotels). En fecha 21/10/2016, la razón social [redacted] Group, SRL. interpuso una impugnación al acta de adjudicación núm. CCC-002-2016 ante el Comité de Compras y Contrataciones de la Corporación de Fomento a la Industria Hotelera y Desarrollo Turístico (Corphotels), por lo que en fecha 31/10/2016 la razón social Golden Stars Hotel and Resort, SRL. depositó un escrito de contestación con motivo del recurso de reconsideración e impugnación, emitiéndose la resolución núm. 2016-001 del 08/11/2016, mediante la cual rechazó la impugnación por carecer de méritos los alegatos planteados sobre la falta de idoneidad de la oferta adjudicada. Así las cosas, en fecha 18/11/2016 la razón social [redacted] Group, SRL. interpuso ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) un recurso jerárquico, decidiéndose a través de la resolución núm. RIC-97-2020 de fecha 8 de septiembre de 2020, que lo rechazó y declaró la nulidad de oficio del procedimiento de licitación para el alquiler del Hotel Nueva Suiza Constanza, del cual había resultado adjudicataria la razón social Golden Stars Hotel and Resort, SRL., por no cumplir con la elección y realización del procedimiento correcto.

10. No conforme con lo anterior, la razón social Golden Stars Hotel and Resort, SRL. interpuso un recurso contencioso administrativo en nulidad del

acto administrativo, pago de astreinte y reparación de daños y perjuicios, dictando la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00876 de fecha 14 de octubre de 2022, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el presente Recurso Contencioso Administrativo, incoado por la sociedad comercial GOLDEN STARS HOTELS AND RESORT, S.R.L., contra la resolución núm. RIC-97-2020, de fecha 08 de septiembre del 2020, emitida por la [redacted] PÚBLICAS (DGCP). **SEGUNDO:** ACOGE el presente recurso contencioso administrativo incoado por la sociedad GOLDEN STARS HOTELS AND RESORT, S.R.L., y, en consecuencia: REVOCA la resolución núm. RIC-97-2020, de fecha 08 de septiembre del 2020, emitida por la [redacted] PÚBLICAS (DGCP), conforme a las consideraciones antes expuestas. **TERCERO:** CONDENA a la [redacted] PÚBLICAS (DGCP) al pago de la suma que resulte de la liquidación por estado, en favor de la parte recurrente GOLDEN STARS HOTELS AND RESORT, S.R.L., por el daño causado; RECHAZANDO la solicitud por daños y perjuicios en contra de MINISTERIO DE HACIENDA Y CORPORACIÓN DEL FOMENTO A LA INDUSTRIA HOTELERA Y DESARROLLO TURISTICO (CORPHOTELS). **QUINTO**: RECHAZA la solicitud de astreinte realizada por la parte recurrente, conforme a los motivos expuestos. **SEXTO**: RECHAZA la solicitud que la sentencia a intervenir sea ejecutoria sobre minuta, conforme a los motivos expuestos. **SEPTIMO**: ACOGE la solicitud de exclusión del señor [redacted], conforme a los motivos expuestos en la presente decisión. **OCTAVO**: Declara

libre de costas el presente proceso. **NOVENO**: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, GOLDEN STARS HOTELS AND RESORI, S.R.L.; a la parte recurrida, [redacted] PÚBLICAS (DGCP), MINISTERIO DE HACIENDA, CORPORACIÓN DEL FOMENTO A LA INDUSTRIA HOTELERA Y DESARROLLO TURISTICO (CORPHOTELS) y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO. **DECIMO**: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

11. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio**: Falta de base legal y errónea interpretación de la ley. **Segundo medio**: Violación al precedente constitucional. **Tercer medio:** Violación al derecho de defensa como falta de ponderación de un documento de naturaleza importante, inobservancia del precedente constitucional fijado en la Sentencia TC 0427/155. **Cuarto medio:** Falta de motivación de la sentencia impugnada, en violación al precedente constitucional fijado en las sentencias TC 0266/13, 0135/14 y 0243/18, entre otras" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

12. De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97 de fecha 10 de julio de 1997 que modificó la

Ley núm. 25-91 de fecha 15 de octubre de 1991 Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre de 1953 sobre Procedimiento de Casación modificada por la Ley núm. 491-08 del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

13. Para apuntalar su primer y segundo medios de casación propuestos, los cuales se reúnen para su examen por su vinculación y convenir a la solución del caso, la parte recurrente aduce en síntesis que el tribunal *a quo* incurrió en una falta de base legal al desconocer que el procedimiento de declaratoria de lesividad es un proceso especial, no siendo la resolución anulada un acto propio de la entidad de la cual emanó el acto favorable sino una decisión sobre el apoderamiento de la facultad atribuida por la ley a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) para poder decidir sobre vías recursivas; que la Ley núm. 107-13 establece un sistema recursivo de revisión y anulación de los actos administrativos que se puede diferenciar en quién persigue la impugnación del acto y que de acuerdo con los artículos 52, 53 y 54 de esta norma y el artículo 67.8 de la Ley núm. 340-06 de Contrataciones Públicas, el órgano que conoce un recurso jerárquico en este caso está facultado para confirmar, modificar o revocar un acto administrativo sometido a su revisión, además de que el párrafo II del artículo 54 y el artículo

67.8 establecen la posibilidad de que la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) conozca los recursos contra las decisiones emitidas por los órganos contratantes, por lo que la ley establece el alcance o facultad que tiene respecto de los actos administrativos sometidos a su revisión, donde se permite legal y expresamente la revocación de actos administrativos, favorables o no, donde su naturaleza no es relevante.

14. Manifiesta además que por otra parte se encuentra el proceso de lesividad instituido en el artículo 45 de la Ley núm. 107-13, donde quien persiga la anulación del acto administrativo favorable sea la misma institución pública que ha emitido el acto, diferencia fundamental que justifica la existencia de un sistema recursivo con la reconsideración y jerárquico, expresa también que la naturaleza del contenido del acto administrativo impugnado no es relevante, pues todo acto que decide sobre una contratación pública siempre será favorable para una de las partes, por lo que es improcedente la exigencia del proceso de lesividad.

15. Continúa alegando que no es congruente con el sistema recursivo que el órgano encargado de resolver un recurso en sede administrativa tenga la necesidad de agotar un proceso judicial ante el Tribunal Superior Administrativo, lo cual se interpreta contra el precedente constitucional invocado, lo que implicaría la modificación tácita de la Ley núm. 107-13 con

relación a los recursos administrativos de los artículos 53 y 54, ya que casi en la totalidad de los casos de contrataciones públicas se tendrá oferentes ganadores y perdedores, por lo que el acto impugnado siempre tendrá contenido favorable para una de las partes y siempre tendrá la necesidad de acudir al Tribunal Superior Administrativo, dejando sin efecto los recursos de reconsideración y jerárquico y de paso el mismo recurso contencioso administrativo que se puede interponer contra la decisión final de la vía administrativa.

16. Finalmente indica que la interpretación del tribunal *a quo* no solo es contraria a lo que expresamente ha indicado el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/226/14, cuando ha exigido a la hoy recurrente agotar el proceso de declaratoria de lesividad, sino que no sería congruente con el sistema que ha creado la misma ley que crea la declaratoria de lesividad, por lo que el tribunal *a quo* ha confundido el concepto de administración pública entendiendo a las instituciones públicas envueltas como parte de una única administración pública y no como órganos distintos que puede emitir actos favorables y que también puede tener la facultad de revisar actos emitidos por otros órganos. En ese sentido, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) no tenía la necesidad ni debió agotar el proceso de declaratoria de lesividad de un acto favorable.

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

"…15. Del estudio de la documentación aportada, y de los argumentos y conclusiones de las partes, esta Sala debe precisar que la parte recurrente alega que la [redacted] PÚBLICAS (DGCP) al momento de declarar nulo el procedimiento de licitación nacional núm. CFIH-CCCC-LPN-2016-001 debió llevarse a cabo un proceso que respete el derecho a la defensa, y además debe estar sustentado en causas establecidas de manera taxativa por la ley, y sobre todo garantizar medidas que no sean perjudiciales a nivel de inversión… 18. Los actos favorables son aquellos que teniendo un destinatario externo le favorece (...), con una ampliación de su patrimonio jurídico, otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, un plus de titularidad o de actuación, liberándole de una limitación, de un deber, de un gravamen, produciendo, pues un resultado ventajoso para el destinatario. 19. En la especie, el acta de adjudicación núm. CC-02-2016, de fecha 04 de octubre del 2016, emitida por el Comité de Compras y Contrataciones de la Corporación de Fomento a la Industria Hotelera y Desarrollo Turístico (CORPHOTELS), es un acto favorable para la parte recurrente, toda vez que le otorga el uso y el usufructo sobre el alquiler del Hotel Nueva Suiza Constanza. La parte recurrida debió proceder a tramitar el procedimiento de declaración de lesividad del acto. En esa dirección, la declaratoria de lesividad consiste en un procedimiento revocatorio del acto administrativo que a los fines de proteger una situación jurídica consolidada a favor de la persona como también el principio de seguridad jurídica y el de confianza legítima, contempla la impugnación ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, de conformidad con el artículo 45 de la Ley núm. 107-13 que establece que "Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados nulos o anulables, a

fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa". 20. El Tribunal Constitucional Dominicano en su sentencia TC/0069/19, con respecto a la revocación de un acto favorable, procedió a evocar lo establecido en la Sentencia TC/0226/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), sobre la presunción de legalidad del acto administrativo, la posibilidad de revocarlo cuando es favorable y la jurisdicción competente para tales fines. A tales efectos, precisó que: ...los actos dictados por la Administración Pública son válidos y componen una presunción de legalidad que es lo que permite a los administrados realizar actuaciones e inversiones en base a los derechos reconocidos, otorgados y protegidos por dichos actos. Tal permanencia es lo que, en definitiva, provee de confianza y seguridad jurídica a los administrados sobre un acto que es ejecutivo, tiene eficacia jurídica, fuerza obligatoria y que, finalmente, debe cumplirse en la forma en que fue dictado. Así pues, para que un acto administrativo pueda dejar de tener los efectos que por su naturaleza le acompañan, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico en las formas y por las razones constitucionales y legales permitidas, como ha dicho previamente este tribunal, por ejemplo, siendo "revocado por la administración en cuestión o declarado nulo por la jurisdicción contenciosa-administrativa" (Sentencia TC/0094/14). cuando se trata de actos administrativos que son favorables al administrado, actos declarativos o actos que reconocen u otorgan derechos, el principio es la irrevocabilidad de los mismos. Esto en razón de que, como hemos señalado, los actos que crean derechos colocan al administrado en una situación de seguridad jurídica que le permite realizar actos en base al acto otorgado por la administración. [...], Así pues, no es posible para la Administración Pública revocar por sí misma un acto administrativo cuando se trata de un acto favorable para el administrado, sin seguir los procedimientos constitucionales y legales propios. En nuestro ordenamiento jurídico... el proceso de declaración de lesividad de actos favorables... permite la impugnación por parte de la

administración por ante la jurisdicción contencioso-administrativa de aquellos actos favorables que resulten lesivos para el interés general..." 21. La declaración de lesividad es un procedimiento que se inicia con un acto administrativo por el que un órgano de la Administración Pública declara lesivo para el interés general un acto dictado previamente por ella, a efecto de incoar un proceso administrativo cuyo objeto es su anulación. Así pues, tratándose de actos favorables al administrado meramente anulables (y no susceptibles, pues, de ser revisados de oficio, al no concurrir en ellos vicio de nulidad de pleno derecho), la Administración únicamente podrá apartarse de tales actos y volver contra ellos mediante esta vía consistente en la declaración de tales actos en vía administrativa y su ulterior impugnación en la vía contenciosa-administrativa. 22. En este orden, la [redacted] PÚBLICAS (DGCP), cuando dejó sin efecto el procedimiento de licitación pública nacional núm. CFIH-CCC-LPN-2016-001, para el alquiler del Hotel Nueva Suiza Constanza, revocó de forma unilateral un acto declarativo que le reconocía y otorgaba derechos a la parte recurrente, es decir un acto favorable a este último, en consecuencia, la [redacted] PÚBLICAS (DGCP), violó el derecho de defensa y el principio de seguridad jurídica que favorecen a la parte recurrente, al no avocarse a iniciar un proceso de declaración de lesividad, impidiendo que la parte recurrente, GOLDEN STARS HOTELS AND RESORT, S.R.L., pudiera hacer valer en beneficio de sus derechos e intereses, todo lo que estimare conveniente en contra de aquella declaración de lesividad. 23. La Suprema Corte de Justicia ha manifestado que: "10.14. el principio de legalidad se configura como un mandato a todos los ciudadanos y a los órganos del Estado que se encuentran bajo su jurisdicción para el cumplimiento de la totalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico dominicano. De conformidad con este principio, las actuaciones de la Administración y las resoluciones judiciales quedan subordinadas a los mandatos de la ley. Este principio se configura en el artículo 40.15 de la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02798
Solicitud núm.: 3415880
Recurrente: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Recurrido: Golden Stars Hotel and Resorts, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Constitución, en términos de que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más de lo que le perjudica y, en concreto, para toda la Administración Pública, el artículo 138 de la Constitución prevé que la misma debe actuar con "sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado". 24. El principio de legalidad de la actuación administrativa es definido por nuestra Suprema Corte de Justicia como "la obligación que se impone a toda persona, institución y órgano someter su actuación al mandato legal, lo cual constituye un límite y una condición de las actuaciones de la Administración". Uno de los pilares sobre los que se fundamenta el Derecho Administrativo Contemporáneo es el principio de la Legalidad Administrativa, conforme al 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. En suma, la Administración debe actuar con sometimiento pleno a la ley y a derecho, por lo que desborda este cerco constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes. La [redacted] PÚBLICAS (DGCP), con su actuación, infringió el ordenamiento jurídico existente, toda vez que su deber era someterse a lo indicado por el artículo 45 de la de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, y proceder con la declaración de lesividad del acto favorable a la parte recurrente que entendía afectaba el interés general. Por lo tanto, dadas las circunstancias de la especie, como de los hechos comprobados por esta Cuarta Sala, se procede a revocar la resolución núm. RIC-97-2020, de fecha 08 de septiembre del 2020, emitida por la [redacted] PUBLICAS (DGCP), al no cumplir con el debido proceso ni el principio de legalidad, y, en consecuencia, se acoge el recurso contencioso administrativo que se trata en el presente caso… (sic)".

18. La parte recurrente fundamenta su primer y segundo medios de casación en la falta de base legal por errónea interpretación de la ley y violación al precedente del Tribunal Constitucional, indicando que los jueces de fondo, al acoger el recurso contencioso administrativo, no tomaron en cuenta que conforme a los artículos 52, 53 y 54 de la Ley núm. 107-13 y 67.8 de la Ley núm. 340-06 sobre Contrataciones Públicas, el órgano que conoce un recurso jerárquico está facultado para confirmar, modificar o revocar el acto administrativo sometido a revisión. Además, sostiene que la anulación de un acto administrativo favorable debe ser perseguida, a través del proceso de lesividad, por la misma institución que lo dictó; lo que deja en evidencia que se desconoció el procedimiento de declaratoria de lesividad.

19. En ese sentido, la valoración de estos medios requiere hacer referencia a las incidencias ocurridas en el proceso ante la jurisdicción de fondo, tal como se desprende de la sentencia impugnada y de los documentos que esta cita. A) el 14 de julio de 2015 la Corporación de Fomento a la Industria Hotelera y Desarrollo Turístico (Corphotel) convocó la Licitación Pública Nacional núm. CFIH-CCC-LPN-2016-001 para el alquiler del Hotel Nueva Suiza Constanza. Como resultado de dicho proceso, la razón social Golden Stars Hotel and Resort, SRL. fue adjudicataria conforme al acta núm. CCC-02-2016. B) Posteriormente, el 21 de octubre de 2016 la empresa [redacted] Group,

SRL. interpuso un recurso de impugnación contra el acta de adjudicación núm. CCC-002-2016 ante el Comité de Compras y Contrataciones de la entidad contratante (Corphotel). Dicho recurso fue rechazado por carecer de méritos los alegatos sobre la falta de idoneidad de la oferta adjudicada. C) Frente a ello, el 18 de noviembre de 2016, la empresa [redacted] Group, SRL. interpuso un recurso jerárquico ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), esta última emitió la resolución núm. RIC-97-2020 de fecha 8 de septiembre de 2020, mediante la cual rechazó el recurso y anuló de oficio el procedimiento de adjudicación, al entender que no se había aplicado el procedimiento correcto en su elección y ejecución.

20. La Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, modificada por la Ley núm. 449-06, dispone en su artículo 35 lo que sigue: *Los Órganos del Sistema serán: 1) La Dirección General de Contrataciones Públicas, dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas, que fungirá junto a la Subdirección de Bienes y Servicios y la Subdirección de Obras y Concesiones como Órgano Rector del Sistema.* Conforme lo indicando en el artículo 67.8 de la misma ley, las resoluciones que emitan las entidades contratantes podrán ser apeladas ante el órgano rector dando por concluida la vía administrativa.

21. En el proceso sometido a nuestro escrutinio, la parte recurrente sostiene que conforme a sus prerrogativas como órgano rector de la contratación pública y en el marco de la atribución de un recurso jerárquico puede, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, para lo cual no es relevante la naturaleza del acto impugnado.

22. Sobre la declaratoria de lesividad de los actos administrativos, la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, establece en su artículo 45 que: *Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados nulos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.*

23. A partir de esto, es importante entender que la declaratoria de lesividad es el acto administrativo resultado de un procedimiento previo mediante el cual la administración declara lesivo un acto de su propia autoría que haya generado derechos o efectos favorables para los sujetos de interés, **el cual haya adquirido firmeza**. Así las cosas, este procedimiento procurará la determinación de los aspectos lesivos contenidos en el acto, cuya repercusión

se extrapola al interés público y el orden jurídico, lo que pudiera traducirse como un acto favorable ilegítimo que debe someterse al *control de nulidad*[1].

24. En el caso que nos ocupa los jueces del fondo constataron que la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) dejó sin efecto el procedimiento de licitación pública de forma unilateral pues, al tratarse de un acto favorable declarativo que le reconocía y otorgaba derechos a la parte ahora recurrida le fue vulnerado el derecho de defensa y el principio de seguridad jurídica que le favorecían al no realizarse previamente el proceso de declaración de lesividad, por lo que procedieron a verificar si la actuación de la administración se encontraba ajustada al ordenamiento jurídico.

25. Siguiendo el razonamiento que se ha venido realizando, ciertamente se trata de un acto administrativo favorable; sin embargo, cabe indicar que la adjudicación en un procedimiento de contratación pública no adquiere firmeza desde su notificación, sino únicamente cuando han transcurrido los plazos para su impugnación sin que se interponga recurso, o cuando los recursos interpuestos han sido resueltos confirmando su contenido. Este principio, recogido en la Ley núm. 107-13 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración, garantiza que la tutela efectiva de

[1] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-136/16, de fecha 28 de marzo de 2019.

los derechos se mantenga durante todo el procedimiento. Por ello, mientras exista un recurso jerárquico pendiente ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), la adjudicación no puede considerarse consolidada ni generar derechos adquiridos plenos.

26. En este contexto, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), como órgano rector del sistema de compras y contrataciones, tiene competencia expresa para conocer y resolver recursos jerárquicos contra actos dictados en los procedimientos de contratación pública, incluyendo la adjudicación. Esta facultad implica la posibilidad de confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, sin necesidad de acudir a la declaratoria de lesividad, figura que procede únicamente respecto de actos firmes y consolidados que ya no pueden ser atacados por las vías ordinarias. Pretender que la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) deba denunciar la lesividad ante otra autoridad para revocar una adjudicación impugnada sería contrario al principio de economía procesal y al diseño del sistema, que busca garantizar transparencia y legalidad en todas las etapas de la contratación pública.

27. Además, también se debe sostener que la protección de derechos no se ve comprometida, pues el adjudicatario conoce que su adjudicación está sujeta a revisión durante los plazos legales, lo que excluye la existencia de derechos

adquiridos plenos hasta la conclusión del procedimiento debido a que el recurso jerárquico constituye un mecanismo ordinario de control de legalidad que permite corregir irregularidades antes de que el acto adquiera firmeza. Por tanto, la revocación de una adjudicación impugnada no vulnera derechos consolidados, sino que asegura la correcta aplicación de la normativa.

28. Al hilo de lo anterior y fin de ofrecer una mayor explicitación, debemos indicar que los actos administrativos finalizadores de procedimientos son aquellos que ponen término a una fase o al procedimiento administrativo en cuestión, como ocurre con la adjudicación en un proceso de contratación pública. Estos actos tienen la característica de definir la situación jurídica del administrado frente a la Administración, pero no por ello adquieren inmediatamente firmeza, pues permanecen sujetos a los mecanismos de control interno y externo previstos por la ley, como los recursos administrativos y judiciales. En otras palabras, son actos que concluyen el procedimiento, pero cuya eficacia plena está condicionada a la eventual revisión por las vías impugnatorias.

29. Asimismo, los actos administrativos firmes son aquellos que han superado todos los plazos y vías de impugnación, sin que se haya interpuesto recurso alguno, o bien cuando los recursos interpuestos han sido resueltos

confirmando su contenido. La firmeza implica la consolidación definitiva de los efectos jurídicos del acto, lo que genera derechos adquiridos para el administrado y limita la posibilidad de su modificación o revocación por la Administración, salvo mediante procedimientos excepcionales como la declaratoria de lesividad o la revisión de oficio en casos tasados. Esta diferencia es crucial, pues mientras un acto finalizador puede ser revisado en sede administrativa, el acto firme solo puede ser atacado por vías extraordinarias.

30. En materia de contratación pública, la adjudicación es un acto finalizador del procedimiento licitatorio, pero no es firme mientras exista la posibilidad de interponer recursos jerárquicos ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) o acciones contenciosas ante la jurisdicción competente. Por ello, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), al conocer un recurso jerárquico, actúa dentro de su competencia legal para confirmar, modificar o revocar la adjudicación impugnada, sin necesidad de acudir a la figura de la lesividad, reservada para actos firmes. Pretender lo contrario supondría desconocer la naturaleza revisable de los actos finalizadores y limitar injustificadamente el control de legalidad que garantiza la transparencia y la correcta aplicación de la normativa.

31. Finalmente, una interpretación sistemática del artículo 45 de la Ley 107-13, junto con la Ley 340-06 y su reglamento de aplicación, confirma que la declaratoria de lesividad procede únicamente respecto de actos firmes, no frente a actos finalizadores de procedimiento que han sido impugnados en sede administrativa. La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), al resolver un recurso jerárquico, actúa dentro de su competencia legal y no como tercero ajeno al procedimiento, por lo que la revocación de una adjudicación impugnada no requiere acudir a la figura de la lesividad, sino que se enmarca en el control administrativo ordinario previsto por la normativa.

32. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia pudo corroborar que el tribunal *a quo* incurrió en falta de base legal por errónea interpretación de la ley al sostener que para anular la licitación pública nacional núm. CFIH-CCC-LPN-2016-01, a favor de la sociedad comercial Golden Stars Hotels and Resort, SRL., debió precisarse el inicio previo de la denuncia de lesividad. Este razonamiento pone de manifiesto que los jueces del fondo cometieron el vicio invocado respecto de la violación a la ley por realizar una interpretación restrictiva de las prerrogativas legales de la parte recurrente y en vista de la irregularidad advertida, esta Tercera Sala acoge los medios analizados y casa con envío la decisión impugnada.

33. Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Corte de Casación no procede ponderar los demás argumentos planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente todos los aspectos presentados por las partes.

34. De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, *siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación*.

35. La Ley núm. 1494-47 de 1947 que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone en su artículo 60 párrafo III, aún vigente en este aspecto, *en caso de casación con envío, el tribunal estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación*; artículo que además en el párrafo V indica que *en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas*, lo que resulta aplicable en la especie.

V. 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:

Exp. núm.: [redacted]-RECA-02798
Solicitud núm.: 3415880
Recurrente: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Recurrido: Golden Stars Hotel and Resorts, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1642-2022-SSEN-00876 de fecha 14 de octubre de 2022 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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 el secretario que figuran en la estampa.