REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01132
Recurrente: Artiskfood, SRL.
Recurrido: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-0559

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 **30 de abril de 2024**, años 181° de la Independencia y 161° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la razón social Artiskfood, SRL., contra la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00260 de fecha 17 de abril de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01132
Recurrente: Artiskfood, SRL.
Recurrido: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 30 de mayo de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Francisco José Álvarez Burdie, actuando como abogado constituido de la razón social Artiskfood, SRL., representada por PER1

2. Sobre la defensa del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie), es necesario indicar que en materia contencioso administrativa, 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 el párrafo II del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47, que instituye Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículos 26 y 30 de la Ley núm. 133-11 Orgánica del Ministerio Público y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

3. Mediante dictamen de fecha 17 de agosto de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01132
Recurrente: Artiskfood, SRL.
Recurrido: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

II. Antecedentes

4. Mediante acta núm. 0190-2022 de fecha 4 de julio de 2022 el Comité de Compras y Contrataciones del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie) revisó y aprobó el informe de evaluación de ofertas de licitación pública nacional núm. INABIE-CCC-LPN-2022-009, no resultando habilitada la razón social Artiskfood, SRL.

5. En fecha 4 de julio de 2022 fue notificada a la razón social Artiskfood, SRL., la resolución núm. 0190-2022 emitida por el Comité de Compras y Contrataciones del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie).

6. No conforme, la razón social Artiskfood, SRL., en fecha 12 de julio de 2022 interpuso un recurso de reconsideración ante el Comité de Compras y Contrataciones del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie) siendo resuelto mediante la resolución INABIE-CCC-RI-2022-11 de fecha 20 de julio de 2022 y en desacuerdo con esa decisión, la razón social Artiskfood, SRL., elevó un recurso jerárquico ante la Dirección General de Contrataciones Públicas.

7. Posteriormente, esa razón social interpuso un recurso contencioso administrativo, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00260 de fecha 17 de

abril de 2023 objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** DECLARA, de oficio, la inadmisibilidad del Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 05 de octubre de 2022, por la razón social ARTISKFOOD, S.R.L, contra del INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE), por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión. **SEGUNDO:** DECLARA el proceso libre de costas. **TERCERO:** ORDENA la comunicación de la presente sentencia a las partes y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA. **CUARTO:** DISPONE que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

8. La parte recurrente en su memorial no enuncia de forma puntual los medios de casación que lo sustentan, sino que de manera general desarrolla los vicios atribuidos a la sentencia impugnada, lo que impide su descripción específica en este apartado.

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9. Esta sala es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo establecido en los artículos 154 numeral 2 de la Constitución de la República y 6 numeral 3 de la Ley núm. 2-23 de fecha 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación.

10. La parte recurrente, en una parte de sus argumentos alega en esencia, que el tribunal *a quo* no observó la cronología del proceso de manera correcta, ya que luego de la ‘‘última actuación’’ contentiva de recurso de impugnación (reconsideración), el cual fue depositado en fecha doce (12) de julio del año dos mil veintidós (2022) se ejerció oportunamente y en los plazos indicados un ‘‘recurso jerárquico’’ ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) que fue debidamente notificado en fecha cinco (05) de agosto de dos mil veintidós (2022) mediante el acto núm. 305-2022 instrumentado por el ministerial Anneurys Martínez Martínez, el cual fue indicado en el recurso contencioso administrativo, pero no fue contestado, agotándose así lo indicado en la Ley núm. 107-13 en su artículo 54 párrafo III.

11. Continúa alegando la parte recurrente que interpretando de manera concisa que el tribunal *a quo,* motivó su inadmisibilidad por alegada violación al apartado ‘‘A’’ del artículo 1 de la Ley núm. 1494-49, se comprueba el error sustancial de parte del tribunal *a quo*, ya que se agotó el debido procedimiento jerárquico y si se ejerció el recurso de manera oportuna en contra la resolución núm. INABIE-CCC-RI-2022-118, por lo que dicho alegato de inadmisibilidad es improcedente por parte del tribunal.

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

''9. El artículo 1 de la ley número 1494, que instituye la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece lo siguiente: ''Toda persona, natural o jurídica, investida de un interés legítimo, podrá interponer el recurso contencioso administrativo que más adelante se prevé, en los casos, plazos y formas que esta ley establece, 1ro. contra las sentencias de cualquier Tribunal contencioso-administrativos de primera instancia o que en esencia tenga este carácter, y 2do. contra los actos administrativos violatorios de la ley, los reglamentos y decretos, que reúnan los siguientes requisitos: a) Que se trate de actos contra los cuáles se haya agotado toda reclamación jerárquica dentro de la propia administración o de los órganos administrativos autónomos; b) Que emanen de la administración o de los órganos administrativos autónomos en el ejercicio de aquellas de sus facultades que estén regladas por las leyes, los reglamentos o los decretos; c) Que vulneren un derecho, de carácter administrativo, establecido con anterioridad a favor del recurrente por una ley, un reglamento un decreto o un contrato administrativo; d) Que constituyan un ejercicio excesivo, o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos. 10. El tribunal, es de criterio, de que, una vez observada la instancia del recurso contencioso administrativo depositada por la parte recurrente, es evidente la inobservancia al procedimiento establecido en el artículo 1 de la Ley 1494, que instituye la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, toda vez que, en la especie, se puede constatar las siguientes actuaciones:

- En fecha 04 de julio de 2022, el comité de Compras y Contrataciones del INABIE, mediante acta 0190-2022, revisó y aprobó el informe definitivo de evaluación de ofertas técnicas (Sobres A) del proceso de licitación pública

nacional núm. INABIE-CCC-LPN-2022-009, por la cual la razón social Artiskfood S.R.L. (hoy recurrente), resultó no habilitada para pasar a la siguiente etapa de apertura de oferta económica en el citado proceso;

- En fecha 04 de julio de 2022, el Comité de Compras y Contrataciones del INABIE, mediante comunicación INABIE-DCC-19-2022, le notificó a la razón social Artiskfood S.R.L., vía correo electrónico la decisión tomada en el acta 0190-2022 mediante la cual se indica que esta inhabilitada para la apertura de su oferta económica (Sobre B), decisión fundamentada en el siguiente motivo: ''*se le notificó al oferente de la visita en dos ocasiones y no se encontraba.*''

- En fecha 12 de julio de 2022, la parte hoy recurrente la razón social Artiskfood S.R.L., recurre en reconsideración en contra del acta 0190-2022, emitida por el comité de Compras y Contrataciones del INABIE;

- En fecha 20 de julio de 2022, el Instituto Nacional De Bienestar Estudiantil (INABIE) responde el recurso de reconsideración interpuesto por la razón social Artiskfood S.R.L., mediante resolución de reconsideración INABIE-CCC-RI-2022-118, de fecha 20 de julio de 2022.

11. Siendo este último acto respecto del cual debió ejercer el recurso contencioso administrativo, por ser la última actuación mediante el cual fue respondido su reclamo; procede declarar inadmisible el recurso contencioso administrativo, por violación a las formalidades procesales establecidas en el artículo 1 de la Ley 1494, sin necesidad de conocer y decidir los demás medios incidentales y el fondo del asunto, por carecer de objeto, tal y como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión. (sic)''

13. Del análisis de la sentencia impugnada esta Tercera Sala verifica que los jueces del fondo fundamentaron la declaratoria de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo bajo análisis sobre la base de que el hoy

recurrente debió agotar el procedimiento recursivo trazado con posterioridad a la respuesta del recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la resolución núm. INABIE-CCC-RI-2022-118 de fecha 20 de julio de 2022. En ese sentido, se advierte que la jurisdicción *a quo* fue de posición que el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 5 de octubre de 2022 resultaba inadmisible por aplicación del artículo 1 de la Ley núm. 1494-47 de fecha 9 de agosto de 1947.

14. En la especie, tras estudiar el expediente instruido en ocasión del presente recurso, esta Tercera Sala advierte que ciertamente, el tribunal *a quo* incurrió en los vicios denunciados en vista de que con prelación a la declaratoria de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, los jueces del fondo prescindieron de ponderar que el hoy recurrente interpuso un recurso jerárquico ante el órgano rector de las contrataciones públicas sin obtener respuesta alguna, conforme se aprecia mediante la lectura del acto núm. 305/2022, de fecha 5 de agosto de 2022, el cual figura dentro del apartado ‘‘pruebas aportadas’’ de la sentencia impugnada (pág. 4).

15. En torno a esta última ocurrencia, se hace preciso remitirnos a lo dispuesto en la parte final del artículo 54 de la Ley núm. 107-13 que indica: ‘‘*contra los actos dictados por órganos sujetos al control jerárquico de otros superiores podrá interponerse recurso jerárquico, sin que sea necesario haber*

deducido previamente recurso de reconsideración … La interposición de un recurso jerárquico tendrá que efectuarse en el mismo plazo de que disponen las personas para interponer el recurso contencioso administrativo". Adicionalmente el párrafo III de este texto dispone que el órgano competente tendrá 30 días para dictar su decisión, sancionando que si ese órgano no responde en tiempo oportuno, el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente, pudiendo interponer el recurso contencioso administrativo sin plazo preclusivo.

16. Este último texto crea la figura del silencio negativo en lo relativo a los recursos en sede administrativa, en este caso el recurso jerárquico, que es un instrumento de naturaleza procesal cuya finalidad es permitir el apoderamiento de las vías correspondientes para impugnar la inactividad en que incurran los órganos de la administración que tienen la obligación de decidir esa vía recursiva. Es en esa lógica que el texto dispone que la ausencia de respuesta por parte de la administración en relación con un recurso jerárquico, habilita al interesado la opción de acudir al recurso contencioso administrativo sin plazo preclusivo, es decir, sin posibilidad de que se incurra en la prescripción extintiva de la acción.

17. En esa línea argumentativa, esta corte de casación estima que de haber ponderado minuciosamente las pruebas aportadas y valorado correctamente el derecho vigente, el tribunal *a quo* se hubiera percatado de que la actual

recurrente se beneficiaba del plazo no preclusivo para instituir su recurso contencioso administrativo de acuerdo a lo preceptuado en el párrafo III del artículo 54 de la Ley núm. 107-13.

18. Sin perjuicio de lo anterior, procede igualmente la casación del fallo impugnado ya que el carácter derogatorio de los recursos administrativos concebido de manera implícita en el literal *a* del artículo 1 de la Ley núm. 1494-47, de fecha 9 de agosto de 1947 en nuestro actual régimen legal ha sido derogado en virtud de lo establecido en el artículo 51 de la Ley núm. 107-13: *''Los recursos administrativos tendrán carácter optativo para las personas, quienes a su opción, podrán interponerlos o acudir directamente a la vía contenciosa administrativa. La elección de la vía jurisdiccional hará perder la administrativa, pero la interposición del recurso administrativo no impedirá desistir del mismo en cualquier estado a fin de promover la vía contenciosa, ni impedirá que se interponga el recurso contencioso administrativo una vez resuelto el recurso administrativo o transcurrido el plazo para decidir.''*

19. Y es que, en sentido contrario de lo indicado sobre la naturaleza obligatoria de los recursos administrativos, el carácter optativo encuentra su razón de ser en que, tal y como ha sido declarado por esta Suprema Corte de Justicia, *estos recursos (administrativos), dentro de un régimen constitucional y democrático, no garantizan la imparcialidad ni la independencia en el proceso, por*

ser una manifestación del viejo esquema que imperaba en nuestro derecho administrativo como era el de justicia retenida, conforme al cual la Administración se juzgaba a sí misma; es por ello que bajo el esquema jurídico que rige a los recursos en la actualidad, de acuerdo a lo previsto por la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 4.17 y 51 se consagra el carácter optativo de los recursos en sede administrativa, lo que permite que todo interesado, sin excepciones, pueda acudir directamente a la vía de lo contencioso administrativo, para que de conformidad con el artículo 139 de la Constitución ejerza el control de legalidad sobre los actos de la Administración Pública que afecten a los interesados[1].

20. Así las cosas, al haber los jueces del fondo arribado a la conclusión de que el recurso contencioso administrativo interpuesto por el hoy recurrente resultaba inadmisible por aplicación del literal *a* del artículo 1 de la Ley núm. 1494-47 de fecha 9 de agosto de 1947 y en consecuencia no ponderarlo en su justa dimensión, incurrieron en el vicio denunciado, *máxime* cuando el referido acto se encontraba depositado en el expediente, por lo que esta Tercera Sala entiende que procede acoger los vicios alegados en el recurso y en consecuencia, casar la sentencia recurrida.

[1] SCJ, Tercera Sala, sent., núm. 033-2021-SSEN-00757, 31 de agosto 2021, B.J. 1329.

21. De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre de 1953 sobre Procedimiento de Casación, el cual expresa que *siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia que ha sido objeto de casación.*

22. La Ley núm. 1494-47 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 aplica 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:

REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01132
Recurrente: Artiskfood, SRL.
Recurrido: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 030-1643-2023-SSEN-00260 de fecha 17 de abril de 2023 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a 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.

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
Manuel A. Read Ortiz
Anselmo A. Bello Ferreras
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/IIUQ-R2JI-JRNZ-R7HV