REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

SCJ-TS-25-0518

[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 de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **28 de marzo de 2024**, años 182° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Ingeniería Filoyen, SRL. contra la sentencia núm. 2[redacted] de fecha 2 de febrero de 2024 dictada por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones cautelares, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 19 de febrero de 2024 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. [redacted] y [redacted], actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Ingeniería Filoyen, SRL., representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por el Comité de Compras y Contrataciones del Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur), representado por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 8 de marzo de 2024 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] e Ismael Tavárez Beras.

3. Asimismo, la defensa al recurso de casación fue presentada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 13 de marzo de 2024 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

abogadas constituidas Lcdas. [redacted] y [redacted].

4. Mediante dictamen de fecha 27 de agosto de 2024 suscrito por la Lcda. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede declarar improcedente el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

5. Con motivo de una solicitud de adopción de medida cautelar anticipada interpuesta por la sociedad comercial Ingeniería Filoyen SRL., contra la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y el Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur), con la finalidad de que se ordene "a la Dirección General de Contrataciones Públicas la eliminación de la observación que figura en el registro nacional de proveedores donde se hace constar una situación que genera implicaciones… que pudiera implicar la falta de contratación de la empresa con otras entidades", es decir, para la inhabilitación del registro de proveedor del Estado (RPE) núm. 8099, por alegada presentación de documentos falsos o alterados, dictando la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 2024-

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

000059 de fecha 2 de febrero de 2024, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO**: APLAZA la presente presente audiencia a los fines de tutelar los medios de defensa y la parte impetrada y del Procurador General Administrativo puedan tomar conocimiento de los documentos, si no le han notificado vía secretaria. **SEGUNDO:** FIJA la próxima audiencia para el viernes que contaremos a dieciséis (16) de febrero del año dos mil veinticuatro (2024), a las 9:00 horas de la mañana salón 06. **TERCERO**: Vale cita para las partes presentes y representadas" (sic).

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Desnaturalización de los hechos y falsa interpretación de la ley. El tribunal a-qua realizó una incorrecta aplicación del artículo 7, párrafo I, de la Ley núm. 13-07, para negar la existencia de urgencia. Ello, a pesar de las evidentes pruebas que existía sobre un inminente daño irreparable o de difícil reparación, con una serie interminable de situaciones desfavorables. La colocación de una observación negativa —anuncio de sanción por supuesta falsificación de documentos— en el Registro de Proveedor del Estado constituye una afectación a la actividad económica de la recurrente. Ello en vista del elemento reputacional que implica imputar la

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

conducta de falsificación al margen de la presunción de inocencia y sin que exista un acto o decisión definitiva. **Segundo medio:** Falsa aplicación de la Ley. El tribunal a qua aplicó indebidamente el art. 7, párrafo 1, de la Ley núm. 13-07, al considerar que el peligro en la demora dependía de la acreditación de alguna acción que pueda causar un daño. Contrario al absurdo alegado sostenido por el tribunal a-qua, observando únicamente lo sostenido por la parte contraria de la recurrente, en la especie existe una situación de peligro en la demora, consecuente de la publicación de observaciones al RPE de la entidad recurrente, en torno a la sanción por supuesta falsificación de documentos. El tribunal a-qua, al limitarse a justificar su decisión en virtud de una supuesta inexistencia de urgencia sin ofrecer un análisis detallado que fundamentara su rechazo, incurrió en una falta de motivación razonable, idónea y congruente" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7. De conformidad con lo que establece el artículo 154 numeral 2) de la Constitución de la República y el articulo 6 numeral 3) de la Ley núm. 2-23

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

del 17 de enero de 2023 sobre Recurso de Casación, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

V. Sobre la excepción de inconstitucionalidad

8. En su memorial de casación la parte recurrente Ingeniería Filoyen, SRL., plantea como cuestión previa la inconstitucionalidad del 11.1 de la Ley núm. 2-23, por resultar sus disposiciones contrarias a la Constitución dominicana, puesto que imposibilita acceder a una revisión casacional de decisiones derivadas de un proceso de solicitud de medidas cautelares en flagrante denegación de justicia.

9. En aplicación del artículo 51 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, *todo juez o tribunal del Poder Judicial apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso*, resulta necesario señalar que ante esta corte de casación la competencia para conocer por la vía del control difuso de las excepciones de inconstitucionalidad que le son planteadas, dimanan de tres vías: a) porque el tribunal del cual proviene la decisión impugnada ha hecho a su vez uso de dicho control, y ese aspecto es atacado mediante un medio de

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

casación; b) porque se proponga por primera vez en casación la excepción de inconstitucionalidad, lo que constituye una excepción al principio de inadmisibilidad de medios nuevos en casación al tenor del artículo 17.3 de la ley 2-23; c) porque la propia formación de la corte de casación supla de oficio esta excepción de inconstitucionalidad al tenor del párrafo I del artículo 34 de la ley 2-23; en el caso que ocupa nuestro análisis, hemos sido apoderados en virtud del segundo caso ya que la excepción de inconstitucionalidad fue propuesta por vez primera ante esta Tercera Sala, por lo que procede su decisión.

10. En relación con lo argumentado por la parte recurrente cabe destacar que, si bien nuestra Constitución establece el derecho a recurrir como garantía de la parte que ha resultado perdidosa en una decisión, no menos cierto es que la misma Constitución refiere el ejercicio de este derecho a los parámetros establecidos en la ley, pues así lo dispone el artículo 69.9 de la Constitución, señalado por la parte recurrente, el cual hace referencia al hecho de que "toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley", previsión esta que se encuentra contenida además en el artículo 149 párrafo III de nuestra Carta Fundamental cuando sujeta el recurso de las decisiones emanadas por los tribunales, a las "condiciones y excepciones que establezcan las leyes", de ahí

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

que la Constitución utilice la forma verbal puede, lo que indica que el ejercicio de los recursos es una mera facultad así como su consagración legislativa; que de la disposición combinada de estos artículos se infiere la facultad potestativa del legislador de configurar lo referente al establecimiento de los recursos que pueden intentar los administrados contra los actos proferidos por las autoridades; que este poder de configuración ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional comparada, citada por el Tribunal Constitucional, al señalar que: "[...] es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos positivos y negativos que deben darse para su ejercicio[1]...".

11. En el caso del recurso de casación el Tribunal Constitucional ha dejado establecido que *si bien es cierto que el recurso de casación constituye un derecho para los justiciables y una garantía fundamental del respeto a la ley, no menos cierto es que sólo si proviene de la ley podrá restringirse este derecho, situación que acontece en la especie, y que encuentra su fuente en la propia Constitución, muy*

[1] Sentencia núm. 1104/01, de fecha 24 de octubre 2001, Corte Constitucional de Colombia, citada por el Tribunal Constitucional dominicano en las sentencias núms. TC/0155/13, de fecha 12 de septiembre y TC/0002/14, de fecha 14 de enero 2014.

específicamente en el artículo 154.2, el cual sujeta a la ley el conocimiento de los recursos de casación por la Suprema Corte de Justicia, lo que tiene por consecuencia que la supresión de su ejercicio debe ser rigurosamente limitado a los casos particulares para los cuales ella ha sido dictada[2].

12. En ese orden y como se ha visto, en nuestro ordenamiento jurídico el derecho al recurso tiene rango constitucional, estos serán ejercidos de conformidad con las condiciones y excepciones que establezcan las leyes, por lo que su ejercicio estará supeditado a las regulaciones que la ley determine para su presentación, correspondiendo al legislador configurar los limites sobre los cuales opera su ejercicio, facultad que como se ha visto ha sido ejercida por nuestro legislador en el artículo 11.1 de la Ley núm. 2-23 *no podrá interponerse recurso de casación, sin perjuicio de otras disposiciones legales que lo excluyen, contra: 1) Las sentencias preparatorias ni aquellas que ordenan medidas de instrucción, conservatorias, cautelares o provisionales distintas a las ordenanzas de referimiento, sino conjuntamente con la sentencia definitiva, pero la ejecución de aquéllas, aunque fuere voluntaria, no es oponible como medio de inadmisión del recurso*, de ahí se desprende que el legislador ha actuado por mandato de la disposición legal indicada.

[2] Sentencia núm. TC/489/15, de fecha 6 de noviembre de 2015, dictada por el Tribunal Constitucional Dominicano.

Exp. núm.: [redacted]-RECA-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

13. Sobre la base de lo antes señalado no resulta controvertido que las medidas cautelares tienen un efecto provisional y no son de carácter definitivo, ya sea que la solicitud de tutela cautelar sea otorgada o no, puesto que estas no implican una sentencia definitiva respecto de la existencia de un derecho, sino más bien, la adopción de medidas judiciales tendentes a hacer efectivo el derecho que eventualmente pudiera ser reconocido por los jueces apoderados de lo principal (tal y como se ha indicado en el caso que nos ocupa, puesto que la medida, a pesar de haber sido rechazada, resulta accesoria de un recurso contencioso administrativo), por lo que no constituye un fin en sí misma sino que está sujeta a una decisión definitiva, pudiendo la parte que la invoca obtener del juez apoderado del fondo la reducción, adecuación o revocación del acto administrativo desfavorable mediante un procedimiento que permite conocer tanto en hechos como en derecho las condiciones del proceso, con lo cual se garantiza una vía idónea que preserve la tutela judicial efectiva y el debido proceso, garantías que han sido previstas por nuestro legislador.

14. Al hilo de lo anterior, ha sido juzgado por nuestra Suprema Corte de Justicia que *las garantías procesales de carácter constitucional establecidas en el artículo 69 de nuestra Carta Magna y en otras normas que conforman nuestro bloque*

de constitucionalidad, como lo es la Convención Americana de los Derechos Humanos, lo que consagran como derecho fundamental es el derecho a recurrir las decisiones judiciales y este derecho no es absoluto sino que puede ser restringido legalmente siempre que esta limitación verse sobre aspectos periféricos del derecho y no afecte su núcleo duro o sustancial[3], como ocurre en el caso que nos ocupa, puesto que la decisión ahora impugnada, se encuentra sujeta a la decisión del recurso principal.

15. En atención a las anteriores consideraciones, procede rechazar la presente excepción de inconstitucionalidad, puesto que no se vulneran las disposiciones constitucionales.

VI. Incidente

En cuanto a la admisibilidad del recurso de casación

16. Las partes recurridas y el Procurador General de la República solicitan en sus memoriales de defensas y en su dictamen que se declare improcedente el presente recurso de casación, indicando que resulta contrario a las disposiciones del artículo 11 inciso 1) de la Ley núm. 2-23, por la imposibilidad de recurrir medidas cautelares al ostentar una naturaleza

[3] SCJ, sentencia núm. 799, de fecha 9 de julio de 2014.

instrumental y provisional dentro del proceso contencioso administrativo y ser ininumpugnables.

17. Como los anteriores pedimentos tienen por finalidad eludir el examen del fondo del recurso procede examinarlos con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

18. Tal y como se ha indicado en parte anterior de la presente sentencia, el artículo 11.1 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, señala *Improcedencia. No podrá interponerse recurso de casación, sin perjuicio de otras disposiciones legales que lo excluyen, contra: 1) Las sentencias preparatorias ni aquellas que ordenan medidas de instrucción, conservatorias, cautelares o provisionales distintas a las ordenanzas de referimiento, sino conjuntamente con la sentencia definitiva, pero la ejecución de aquéllas, aunque fuere voluntaria, no es oponible como medio de inadmisión del recurso… ; y el artículo 452 del Código de Procedimiento Civil, expresa: Se reputa sentencia preparatoria la dictada para la sustanciación de la causa, y para poner el pleito en estado de recibir fallo definitivo.*

19. Esta Tercera Sala ha podido determinar que el presente recurso de casación se interpuso en ocasión de una solicitud de medida cautelar anticipada, la cual tiene por objeto lograr la suspensión provisional del acto dictado por la administración pública o alguna actuación lesiva de la

administración que afecta al accionante, evitando que durante el tiempo que dure el proceso, ese derecho sufra un daño de tal magnitud que resulte imposible o muy difícil repararlo, cuando finalmente se dicte la sentencia que pueda reconocerlo.

20. Aparte de lo anterior, el estudio de la sentencia impugnada permite comprobar que el presente recurso de casación ha sido interpuesto contra la sentencia núm. 2[redacted] de fecha 2 de febrero de 2024 dictada por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, la cual se limitó a aplazar el conocimiento de la audiencia.

21. Lo anterior pone de relieve que el fallo criticado no decidió ningún punto de hecho ni de derecho que pueda considerarse con autoridad de cosa juzgada sobre lo principal, así como tampoco se advierte que prejuzga el fondo de la causa, dejando entrever la postura u opinión del tribunal a quo en torno a la solución que daría al conflicto, por lo que dicho fallo constituye una sentencia de carácter puramente preparatoria, es decir, adoptada antes de decir el derecho aplicable a la contienda que apodera al juez, conforme los términos del citado artículo 452 del Código de Procedimiento Civil.

22. De igual manera, debe entenderse que es una decisión que ordenó la continuación de una vía judicial iniciado por los hoy recurrentes en casación,

lo que compromete el interés de su anulación vía los presentes recursos de casación.

23. En vista de las referidas circunstancias, al no cumplir el presente recurso de casación con lo dispuesto en el artículo 11 numeral 1) de la Ley núm. 2-23, antes transcrito, respecto de que el recurso contra este tipo de decisiones solo se admite cuando es intentado juntamente con la sentencia sobre el fondo, procede que esta Tercera Sala declare inadmisible el recurso, lo que hace innecesario el examen de los medios de casación propuestos por la parte recurrente, en razón de que las inadmisibilidades por su propia naturaleza lo impiden.

24. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativo y contencioso tributarias no habrá condenación es costas.

VII. 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-00344
Solicitud núm.: 4158250
Recurrente: Ingeniería Filoyen, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Comité Ejecutor de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Inadmisible

FALLA

ÚNICO: Declara INADMISIBLE el recurso de casación interpuesto por Ingeniería Filoyen, SRL. contra la sentencia núm. 2[redacted] de fecha 2 de febrero de 2024 dictada por la Presidencia del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones cautelares, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico.

[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