REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-26-0351

[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 *laboral, tierras, contencioso administrativo y contencioso tributario*, regularmente constituida por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, 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 **26 de febrero de 2026**, años 182° de la Independencia y 163° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por las sociedades comerciales Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL. contra la sentencia núm. 0030-1643-2025-SSEN-00078 de fecha 14 de febrero de 2025, dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 1 de julio de 2025 vía el portal del Poder Judicial, suscrito por el Lcdo. [redacted], actuando como abogado constituido de las sociedades comerciales Constructora Casolar, SRL., representada por [redacted], SRL., y la Constructora Vilthe, SRL., representada por [redacted].

2. La defensa al recurso de casación fue presentada por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), representada por [redacted], mediante memorial depositado en fecha 29 de julio de 2025 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por sus abogadas constituidas Lcdas. [redacted] y Natalis Canela Espíritu.

3. Mediante dictamen de fecha 25 de noviembre de 2025 suscrito por el Lcdo. [redacted], la Procuraduría General de la República consideró que procede rechazar el presente recurso de casación.

4. Esta sentencia ha sido adoptada a unanimidad y en estos casos el artículo 7 de la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Corte de Justicia, permite que la Sala válidamente se integre con tres de sus miembros, quienes figuran firmando la presente decisión.

II. Antecedentes

5. En fecha 10 de agosto de 2023 la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) emitió la resolución RIC-115-2023, mediante la cual acogió la solicitud de inhabilitación permanente del Consorcio Vilthe Casolar, SRL. (conformado por las constructoras Casolar, SRL y Vilthe, SRL.) interpuesta por el Comité de Infraestructuras de Zonas Turísticas (Ceiztur) por presuntamente presentar documentos falsos o alterados en el proceso de contratación por comparación de precios núm. CEIZTUR-CCC-CP-2021-0009 para la reconstrucción de la plaza de vendedores del balneario Los Patos y la plaza de vendedores playa El Quemaíto; por lo que, interpusieron un recurso de reconsideración, emitiendo la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) la resolución núm. RIC-178-2023 de fecha 30 de noviembre de 2023 la cual rechazó el recurso. Inconformes con la decisión, las sociedades comerciales Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL., interpusieron un recurso contencioso administrativo, dictando la Quinta Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 0030-1643-2025-SSEN-00078 de fecha 14 de febrero de 2025, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

"**PRIMERO**: SE RECHAZA el medio de inadmisibilidad de extemporaneidad planteado por la parte recurrida COMITÉ EJECUTOR DE INFRAESTRUCTURAS DE ZONAS TURÍSTICAS (CEIZTUR), por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presenten decisión. **SEGUNDO**: Se DECLARA como regular y válido, en cuanto a la forma, el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 25 de enero de 2024 por las sociedades CONSTRUCTORA CASOLAR, [redacted] CONSTRUCTORA VILTHE, S.R.L., en contra de la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP) y el COMITÉ EJECUTOR DE INFRAESTRUCTURAS DE ZONAS TURÍSTICAS (CEIZTUR), por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente sentencia. **TERCERO**: En cuanto al fondo ACOGE PARCIALMENTE el recurso contencioso administrativo interpuesto por las sociedades CONSTRUCTORA CASOLAR, [redacted] CONSTRUCTORA VILTHE, S.R.L., en fecha 25 de enero de 2024, en contra de la Resolución núm. Ref, RIC-178-2023 de fecha 30 de noviembre de 2023 contentiva de la decisión de reconsideración que confirma la Resolución Ref. RIC-115-2023 de fecha 10 de agosto de 2023 emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP); en consecuencia, ORDENA a la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP) a que conozca desde el inicio el recurso de reconsideración interpuesto por las sociedades recurrentes CONSTRUCTORA CASOLAR, [redacted] CONSTRUCTORA VILTHE, S.R.L., en sede administrativa, conforme a las formalidades y motivos expuestos en la parte considerativa de la presente decisión. **CUARTO:** Se Rechaza la solicitud de levantamiento de la inhabilitación de los proveedores sociedades recurrentes CONSTRUCTORA CASOLAR, [redacted] CONSTRUCTORA VILTHE, S.R.L. conforme a las formalidades y motivos expuestos en la parte considerativa de la presente decisión. **QUINTO:** Se DECLARA la compensación de las costas por tratarse de un asunto en materia contenciosa administrativa. **SEXTO:** Se ORDENA la

comunicación de la presente sentencia, a las partes envueltas en el presente proceso, así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **SÉPTIMO:** Se ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medio de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el siguiente medio: "**Único medio**: Desnaturalización de los hechos y consecuente errónea aplicación de derecho" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: **Rafael Vásquez Goico**

7. 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.

V. Incidente

8. Antes de ponderar el fondo del presente recurso de casación, procede dirimir el pedimento incidental planteado por la parte recurrida, Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), quien en su memorial de defensa solicita que sea declarado inadmisible el recurso en vista de que lo

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

procedente es la ejecución de la sentencia impugnada en el sentido de dar respuesta al recurso de reconsideración interpuesto en sede administrativa por la recurrente.

9. Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

10. El aspecto relativo a la ejecución de las decisiones judiciales no tiene influencia en lo que refiere a la admisión del recurso de casación, ya que la Ley núm. 2-23 no lo contempla como presupuesto de admisibilidad. Las causales de inadmisión son de interpretación estricta y se limitan a los requisitos expresamente establecidos por el legislador. En ese tenor, los solicitado por la parte recurrida confunde plenamente la naturaleza del recurso de casación como vía de impugnación extraordinaria orientado al control de legalidad de las decisiones emanadas de los tribunales de única o última instancia; pretender que el recurso solo pueda interponerse tras la ejecución de una sentencia, implicaría introducir una limitación no prevista en el ordenamiento jurídico contraria al principio de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 69 de la Constitución; por estos motivos, ha de desestimarse el incidente formulado.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

VI. En cuanto al interés casacional

11. La parte recurrente plantea en su memorial de casación, que su recurso reviste interés casacional por ausencia de doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, virtud el literal "c" del numeral 3 del artículo 10 de la Ley núm. 2-23; de igual manera, indica la existencia de interés casacional presunto por incurrir los jueces del fondo en infracciones sustantivas o procesales.

12. A partir de lo anteriormente expuesto es menester indicar que *la noción de interés casacional está llamada a trascender los intereses particulares de los actores privados involucrados en la litis y a erigirse en un ente de equilibrio, de riguroso orden público procesal y de canalización de objetivos impostergables del estado de derecho, como ocurre, por ejemplo, con la salvaguarda del debido proceso, la uniformidad coherente de la administración de justicia o la necesidad de uniformar posiciones encontradas entre los diferentes tribunales del sistema*[1].

13. En ese tenor, el artículo 10 de la Ley núm. 2-23 prevé los presupuestos de admisibilidad del recurso de casación, indicando que este procede contra: *1) Las decisiones definitivas sobre el fondo, dictadas en única o en última instancia, en ocasión de las siguientes materias o asuntos: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos*

[1] Ley núm. 2-23, sobre Recurso de Casación, del 17 de enero 2023, considerando sexto.

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras; competencia de los tribunales. 2) Las decisiones interlocutorias o definitivas sobre incidentes, dictadas en el curso de los procesos señalados en el numeral anterior, solo serán recurribles en casación de manera independiente si han puesto fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento. En caso contrario, deberán ser recurridas en casación conjuntamente con la decisión que decida el todo de lo principal. 3) En adición a lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo, las sentencias interlocutorias e incidentales que pongan fin al proceso o han ordenado su suspensión o sobreseimiento, así como aquellas sentencias de fondo, dictadas en única o en última instancia, que en la solución del recurso de casación presenten interés casacional, el cual se determina cuando: a) En la sentencia se haya resuelto en oposición a la doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación. b) En la sentencia se resuelva acerca de puntos y cuestiones sobre las cuales exista jurisprudencia contradictoria entre los tribunales de segundo grado o entre salas de la Corte de Casación. ***c) Las sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina.***

14. El interés casacional como institución procesal tiene 3 vertientes: en primer lugar, el denominado objetivo que se encuentra tasado en el ámbito del artículo 10.3 literales a), b) y c) de la ley que regula la materia. Igualmente existe el interés casacional presunto aplicable a un conjunto de materias en las

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

que no se requiere que se acredite presupuesto alguno de admisibilidad previa, materias señaladas en el numeral 1 del artículo 10, las cuales son las siguientes: estado y capacidad de las personas; niños, niñas y adolescentes; derecho de los consumidores; referimiento; nulidad de laudos arbitrales; execuátur de sentencias extranjeras, competencia de los tribunales. En ese mismo contexto se encuentra lo relativo al embargo inmobiliario, así como la situación que concierna a una cuestión de constitucionalidad juzgada por la jurisdicción de alzada de donde provenga la sentencia impugnada. Igualmente, ha lugar a retener interés casacional presunto cuando se haya incurrido en una infracción sustantiva o procesal, conforme resulta del ámbito y alcance del artículo 12 de la citada ley.

15. La naturaleza y esencia del interés casacional en su examen de validación legal es distinto y está consecuentemente por encima del interés individual de las partes por tratarse de un mecanismo de afianzamiento de las estructuras judiciales como fortaleza institucional del proceso y del estado de derecho, lo cual ha sido reconocido de manera sistemática en el derecho comparado, tanto por las jurisdicciones constitucionales como las que conciernen al control de convencionalidad.

16. Como se lleva dicho, en la especie, la parte recurrente fundamenta la existencia del interés casacional en el literal "c" del numeral 3 del artículo 10,

es decir, sentencias que apliquen normas jurídicas sobre las cuales no exista doctrina jurisprudencial de la Corte de Casación, y esta última justifique la trascendencia de iniciar a crear tal doctrina, en lo tocante al control jurisdiccional de la actividad administrativa, aspecto que requiere aclaración jurisprudencial por parte de esta Corte de Casación, según alega la parte recurrente.

17. En el caso que nos ocupa, esta Corte de Casación aprecia la concurrencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia por aplicación del artículo 10.3.c de la Ley núm. 2-23, ya que la solución al presente asunto conllevaría a que la Corte de Casación precise y aclare sobre la tipificación de las infracciones contenidas en la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, muy especialmente la que concierne o relaciona al uso de documentos falsos. En consecuencia, se procede al examen del medio de casación que sustenta el presente recurso de casación.

18. Para apuntalar su único medio de casación, la parte recurrente alega en síntesis, que el tribunal *a quo* cometió una infracción procesal al anular el acto administrativo que fue objeto del recurso contencioso administrativo y al mismo tiempo, mantener las sanciones contenidas en el acto anulado, siendo esto una contradicción frente al objeto del recurso y a la función principal del

tribunal; asevera, que lo anterior constituye una violación procesal grave por parte los jueces del fondo, toda vez que luego de retener las violaciones cometidas por la Administración al principio de legalidad y tipicidad, además de anular el acto administrativo impugnado, el tribunal *a quo* debió revocar las sanciones en el contenidas o confirmadas, y por el contrario decidió mantenerlas, dejando en un estado contrario a la ley a la recurrente; alega que en el contenido de la decisión impugnada consta de manera precisa que el acto impugnado se anuló en su totalidad, y en ningún momento se infiere que dicha anulación tiene un carácter parcial, por lo que sus efectos debieron también ser revocados.

19. Además, sostiene que el tribunal *a quo* incurrió en violación al principio de juridicidad y al principio de legalidad para la tipificación de ilícitos normativos al emitir la decisión impugnada, en vista de que, a pesar de retener la falta de la Administración, fundamentó su decisión en una errada interpretación de la normativa al devolver el expediente a la sede administrativa sin ningún sustento jurídico. Asevera, que los jueces del fondo omitieron referirse a que la sanción impuesta contraviene el principio de reserva de ley, debido a que las partes recurrentes no resultaron calificadas o precalificadas en el proceso (por haber desistido de la oferta presentada), limitándose a estatuir que la recurrida había incurrido en falta de motivación.

20. En el desarrollo del referido medio de casación, la parte recurrente expone violaciones distintas tanto en su configuración como en su solución, razón por la cual serán examinados por aspectos, a fin de mantener la coherencia de la sentencia.

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

"V. INCIDENTES PROCESALES…5. No obstante, lo plasmado por la parte recurrida CEIZTUR, es preciso referenciar que en el caso concreto no se ha depositado documentación que valide el cumplimiento de la eficacia en la notificación del acto administrativo desfavorable contemplado en el artículo 12 de la ley 107-13. 6. Por ello, al no haberse agotado la demostración del cumplimiento efectivo de en qué fecha las partes recurrentes recibieron de forma fehaciente la Resolución núm. Ref, RIC-178- 2023 de fecha 30 de noviembre de 2023 contentiva de la decisión de reconsideración que confirma la Resolución Ref. RIC-115-2023 de fecha 10 de agosto de 2023 emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS (DGCP). En apego al principio de favorabilidad contenido en nuestra norma sustantiva (artículo 74.4 de la Constitución), no ha lugar el pedimento de extemporaneidad propuesta por el CEIZTUR pura y simplemente por no cumplirse con el contenido del artículo 12 de la ley núm. 107-13 en lo relativo a la comprobación de cuando efectivamente la parte recurrente se colocó en conocimiento del acto desfavorable. 7. Así las cosas, esta Corte procede a rechazar el pedimento de inadmisibilidad planteado por la parte recurrente, tal como se hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión…10.1 Sobre la suerte de la resolución impugnada…25. Tal y como se observa, la sanción administrativa atinente a inhabilitación permanente proviene directamente del numeral 5 del artículo 66 de la Ley núm. 340-06 sobre

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y su consecuente ampliación fue pormenorizada por intermedio del artículo 29 del Decreto núm. 543-12 que establece el Reglamento de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y concesión. Combinando lo anterior con el artículo 36 de la ley número 107-13 que establece… 26. Por lo tanto, la Administración a simple vista ha actuado conforme a las disposiciones vigentes al momento de la emisión de la resolución primigenia. Por lo que no se ha ejercido un desarrollo contrario al principio de legalidad y tipicidad de forma aparente en lo que respecta la resolución primigenia RIC-115-2023…28. Habida cuenta de las realidades no controvertidas y el sometimiento de un recurso contra la particular resolución Ref. Ric-178-2023 que confirmó en todas sus partes la resolución Ric-115-2023 de fecha 10 de agosto de 2023, si bien se busca la nulidad del acto atacado y con ello el levantamiento de la inhabilitación permanente de proveedor hacia las las sociedades CONSTRUCTORA CASOLAR, [redacted] CONSTRUCTORA VILTHE, S.R.L., existe por parte de la Administración un ejercicio de motivación en su resolución de reconsideración que ha transgredido la tipicidad de la sanción administrativa acorde a las normas vigentes que conciben la materia y el respeto al debido proceso consustancial de la tutela administrativa efectiva. 29. Dado que las partes recurrentes conforme al contenido del acto impugnado tuvieron desde el origen el empleo de un desistimiento de su oferta en sede previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador y donde fueron parte conocedora en todo momento del procedimiento administrativo sancionador elevado en su contra. La DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS (DGCP) cometió un error en su resolución de reconsideración al atribuir un elemento de tipicidad de la sanción administrativa que le fue reiterada a las recurrentes sociedades CONSTRUCTORA CASOLAR, [redacted] CONSTRUCTORA VILTHE, S.R.L.; no contemplado en la normativa de contrataciones públicas esbozadas supra. La denominada tesis de la

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

"intención de ser precalificado o calificado" para el proceso de comparación de precios (génesis) de este conflicto, puede ser aceptada como un ejercicio correcto de motivación del acto administrativo desfavorable impugnado, todo vez que dicho tipo de intención de obtener la precalificación o calificación en un proceso de selección como el de la especie: a) no encuentra soporte de norma vigente; b) no ha sido debidamente acreditado por la Administración a la hora de emitir la resolución ç Ref. Ric-178-2023. 30. Al efecto, esta Corte es conteste, de que las consideraciones anteriores evidencian que la Administración DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP) configuró una infracción que deviene en una vulneración a sendos principios rectores del procedimiento administrativo sancionador al momento de ser sometido a reconsideración en materia de contratación pública. 31. Sin menoscabar lo anteriormente advertido y, en vista de que las pretensiones procesales del recurrente persiguen la anulabilidad de la resolución Ref. Ric-178-2023, se impone, que este tribunal indique, que el expediente evidencia vulneración a la motivación del acto administrativo (artículo 9.II de la Ley núm. 107-13) por basarse en elementos de tipicidad no configurados en el ordenamiento jurídico aplicable. 33. En ese sentido, el tribunal está obligado a reconocer los aspectos violatorios de la emisión de la resolución de reconsideración Ref. Ric-178-2023 por la Administración por carecer de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas; empero, respecto se impone la necesidad de anular o devolver el proceso a una etapa anterior a la concretizada a la fecha. 34. En la misma sintonía de lo anterior, es necesario que a las sociedades CONSTRUCTORA VILTHE, [redacted] CONSTRUCTORA CASOLAR, S.R.L. le sea conocido nueva vez el proceso de reconsideración que fue erróneamente por medio de la emisión de la resolución Ref. Ric-178-2023, que este colegiado entiende que deviene en nula. Por lo que conmina a la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP) a conocer el recurso de reconsideración nueva vez y esta logre asegurar lo pretendido por la parte

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

recurrente en la debida configuración de la tipicidad de la falta administrativa incursa en el conocimiento del procedimiento administrativo sancionador. 35. En consecuencia, procede esta corte de pleno derecho en lo que respecta a la solicitud de anular la resolución impugnada, acoge el recurso contencioso administrativo sometido y en consecuencia pronuncia la nulidad por falta de motivación de la Resolución núm. Ref. RIC- 178-2023 de fecha 30 de noviembre de 2023 contentiva de la decisión de reconsideración que confirma la Resolución Ref. RIC-115-2023 de fecha 10 de agosto de 2023 emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS (DGCP), en consecuencia ordena a la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP) conocer del recurso de reconsideración nueva vez, a partir de la puesta en conocimiento de la presente decisión y garantizando el deber de la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP) notificar a las partes COMITÉ EJECUTOR DE INFRAESTRUCTURAS DE ZONAS TURÍSTICAS (CEIZTUR) y las sociedades recurrentes que ostentarán un plazo de 10 días para presentar un escrito ampliatorio de sus pretensiones ya vertidas en la reconsideración nuevamente a conocer; tal como se hará constar en la parte dispositiva de esta decisión. 10.1.1. Sobre el levantamiento de la inhabilitación. 36. En seguimiento a la decisión principal anterior, bajo el entendido que debe conocerse nueva vez en sede administrativa el recurso de reconsideración contra la Resolución Ref. RIC-115-2023 de fecha 10 de agosto de 2023 emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP). Dicho pedimento de levantamiento de la inhabilitación permanente constituiría en un prejuzgamiento que esta Corte no puede hacer, pues debe de conocerse el caso en reconsideración en sede administrativa nueva vez. 37. Por lo que mal podría este plenario ordenar el levantamiento de las sanciones impuestas, dado que ello constituiría en decidir el objeto del acto administrativo desfavorable primigenio Resolución Ref. RIC-115-2023 de fecha 10 de agosto de 2023 emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE

CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP), que debe ser definida su consecuencia en sede administrativa por vía de la reconsideración ordenada. 38. Por dichos motivos, se rechaza en este aspecto del levantamiento de la inhabilitación de los proveedores CONSTRUCTORA CASOLAR, [redacted] CONSTRUCTORA VILTHE, S.R.L., el recurso contencioso administrativo, tal como se hará constar en la dispositiva de la presente decisión" (sic).

22. Como presupuesto de esta decisión, resulta necesario establecer que el tribunal *a quo* se encontraba apoderado de un recurso contencioso administrativo interpuesto por las sociedades comerciales Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL. el cual perseguía la nulidad de la resolución Ref. RIC-178-2023 de fecha 30 de noviembre de 2023 emitida por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

23. **En cuanto a la contradicción de motivos.** Ha sido jurisprudencia constante que *para que el vicio de contradicción de motivos pueda configurarse es necesario que las afirmaciones que se pretenden contradictorias sean de forma tal que la existencia de una excluya o aniquile la posibilidad o existencia de la otra*[2].

24. De igual forma esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido, como criterio constante que *para que el vicio de contradicción de motivos quede caracterizado es necesario que exista una verdadera y real incompatibilidad entre las motivaciones alegadamente contradictorias, fueran estas de hecho o de derecho, o entre estas y el*

[2] Cas. Civ. Núm. 7, 14 de mayo de 2008, [redacted]. 1170, pp. 70-81.

dispositivo u otras disposiciones de la sentencia; y, además, que la contradicción sea de tal naturaleza que no permita a la Suprema Corte de Justicia suplir esa motivación con otros argumentos, tomando como base las comprobaciones de hecho que figuran en la sentencia impugnada, de forma tal que se aniquilen entre sí y se produzca una carencia de motivos[3]*; de manera que la contradicción de motivos puede existir tanto entre los razonamientos justificativos de la decisión como entre estos y el dispositivo de dicho acto jurisdiccional*[4]*.*

25. Del análisis del expediente conformado en ocasión del presente recurso, esta Tercera Sala advierte que el tribunal *a quo* incurre en el vicio denunciado al momento en que en el numeral 35 de la decisión impugnada, indica que *(…) en lo que respecta a la solicitud de anular la resolución impugnada, acoge el recurso contencioso administrativo sometido y en consecuencia pronuncia la nulidad por falta de motivación de la Resolución núm. Ref. RIC-178-2023 de fecha 30 de noviembre de 2023 contentiva de la decisión de reconsideración que confirma la Resolución Ref. RIC-115-2023 de fecha 10 de agosto de 2023 emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PUBLICAS (DGCP), en consecuencia ordena a la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS(DGCP) conocer del recurso de reconsideración nueva vez, a partir de la*

[3] SCJ, Salas Reunidas, 28 de noviembre 2012, núm. 7, BJ. 1224; sent. 3, 24 de octubre 2012, BJ. 1223; sent. 5, 19 de agosto 2009, BJ. 1185
[4] SCJ, Primera Sala, sentencia núm. 36, 13 de junio 2012, BJ. 1219.

puesta en conocimiento de la presente decisión y garantizando el deber de la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP) notificar a las partes COMITÉ EJECUTOR DE INFRAESTRUCTURAS DE ZONAS TURÍSTICAS (CEIZTUR) y las sociedades recurrentes que ostentarán un plazo de 10 días para presentar un escrito ampliatorio de sus pretensiones ya vertidas en la reconsideración nuevamente a conocer; tal como se hará constar en la parte dispositiva de esta decisión. Sin embargo, en los numerales 36 y 37 estatuye: *En seguimiento a la decisión principal anterior, bajo el entendido que debe conocerse nueva vez en sede administrativa el recurso de reconsideración contra la Resolución Ref. RIC-115-2023 de fecha 10 de agosto de 2023 emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP). Dicho pedimento de levantamiento de la inhabilitación permanente constituiría en un prejuzgamiento que esta Corte no puede hacer, pues debe de conocerse el caso en reconsideración en sede administrativa nueva vez. Por lo que mal podría este plenario ordenar el levantamiento de las sanciones impuestas, dado que ello constituiría en decidir el objeto del acto administrativo desfavorable primigenio Resolución Ref. RIC-115-2023 de fecha 10 de agosto de 2023 emitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS (DGCP), que debe ser definida su consecuencia en sede administrativa por vía de la reconsideración ordenada;* consecuentemente, en la parte dispositiva*: ACOGE PARCIALMENTE el recurso contencioso administrativo interpuesto por las sociedades CONSTRUCTORA CASOLAR, [redacted] CONSTRUCTORA*

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

VILTHE, S.R.L., y, *Rechaza la solicitud de levantamiento de la inhabilitación de los proveedores sociedades recurrentes CONSTRUCTORA CASOLAR,* [redacted] *CONSTRUCTORAVILTHE, S.R.L.*

26. En realidad, se confirma que los jueces han caído en una contradicción al presentar argumentos incompatibles en la sentencia que se ha impugnado, ya que luego de anunciar la nulidad de los actos atacados, mantienen sus efectos jurídicos, lo cual es una contradicción absoluta. Este tipo de contradicciones provoca una ausencia total de motivación al aniquilarse lógicamente sus motivos, por lo que procede acoger este medio planteado y casar con envío la sentencia impugnada.

27. Lo dicho hasta aquí constituye la *ratio decidendi* de esta decisión, mediante la cual **se casa la sentencia impugnada**, sobre la base de los motivos expresados en parte anterior de esta decisión. Sin embargo, debemos indicar que, conforme con el artículo 9 de la Ley núm. 2-23, la Suprema Corte de Justicia no solo tiene la función jurisdiccional de resolver los casos de los cuales ella ha sido apoderada, sino que, adicionalmente, como corte de casación tiene una responsabilidad para con la jurisprudencia, manteniendo su coherencia y uniformidad. **Este deber relacionado a la jurisprudencia debe facilitar mecanismos de comunicación externa para con la comunidad jurídica en la que dichas decisiones tendrán efectos, situación que solo se**

concretaría si el juez pudiera desarrollar a profundidad las cuestiones que se relacionan a los temas tratados en sus decisiones, aunque los mismos no tengan relevancia directa en lo decidido.

28. Lo anterior es lo que justifica la existencia de la inserción de los *obiter dicta* en los fallos de la corte de casación, cuya existencia no es discutida en la práctica del país de origen de nuestra legislación en materia de casación[5].

29. Esta facultad de la Corte de Casación le permite precisar y aclarar doctrina relevante en la materia, aunque ello no tenga incidencia o relación con la "ratio decidendi" de la decisión a que se ha arribado, pero sí con aspectos que se hayan discutido en el mismo.

30. Es que ciertamente no podría esta Tercera Sala dejar pasar la oportunidad de informar, dicho sea de paso[6], lo que se dirá más abajo en los subsiguientes numerales de esta decisión.

31. Como presupuesto de esta decisión deben distinguirse, para los propósitos que aquí interesan, dos partes bien diferenciadas en una decisión de tipo jurisdiccional: la *ratio decidendi* y los *obiter dicta.*

[5] En el libro de Solenne Hortala, titulado "Les obiter dicta de la Cour de Cassation" Editorial Dalloz, Nueva biblioteca de tesis, 2019, se concluye que las razones por la que la Corte de Casación francesa inserta "obiter dicta" en sus decisiones son básicamente dos: a) por ser parte de la actividad interpretativa del juez a fines de explicar bien sus decisiones; y b) para facilitar la comunicación externa con la comunidad, fomentando un desarrollo vertiginoso y exponencial de la jurisprudencia.
[6] Frase relacionada a la concepción de los "obiter dicta".

32. De la mano de TARUFFO[7] diremos que *no todo lo que se dice en la sentencia es precedente, sino más bien la "ratio decidendi", o sea la regla de derecho a la cual el juez refirió para calificar legalmente el objeto de la decisión y justo para decidir sobre ella. No constituyen precedentes los "obiter dicta", es decir todos los argumentos o consideraciones que la sentencia contiene y que no son directamente relevantes en la decisión del caso.*

33. Siendo este así, los *obiter dicta* están constituidos por consideraciones que hace el Tribunal Constitucional que no son relevantes directamente para la decisión del caso de que se trate.

En cuanto a la decisión del juez de lo contencioso administrativo de ordenar en este caso a la administración para que conozca nuevamente de un recurso de reconsideración

34. Esta Tercera Sala ha estatuido anteriormente[8], que el control jurisdiccional de la actividad administrativa no es una simple continuación del procedimiento seguido en sede administrativa, pues no se trata de fases subsiguientes dentro del mismo contexto jurídico enmarcado en el accionar de la Administración pública, que es lo que se conoce como recursos

[7] Taruffo, Michele, El Precedente Constitucional y Judicial, análisis Crítico, libro en su homenaje, Santo Domingo, 2019.
[8] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. SCJ-TS-22-0428 de fecha 31 de mayo, 2022.

administrativos y cuya regulación básica se encuentra en los artículos 47 al 54 de la Ley núm. 107-13.

35. De lo anterior se desprende que el concepto de los recursos administrativos contra los actos de la Administración no es simétrico con el de su control jurisdiccional por parte del Poder Judicial, ya que, tal y como se lleva dicho anteriormente, se trata de espacios de control diferenciados contextualmente en términos jurídicos, sin vínculos de continuidad entre ellos. Es por lo que ante el Tribunal Superior Administrativo se puede plantear cualquier violación a la ley, aunque no haya sido alegada en el procedimiento administrativo, siempre y cuando no haya sido aceptada de manera expresa o implícita (de manera lógica) en dicha sede administrativa por el que la propone, lo cual no es el caso.

36. En la especie, el tribunal *a quo* incurrió en una errónea interpretación y aplicación de la ley al devolver el expediente administrativo a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) para el conocimiento del recurso de reconsideración no obstante haber sido declarada la nulidad del acto administrativo impugnado. Lo anterior en vista de que carecería de objeto que se volviera examinar un recurso administrativo contra un acto que el órgano jurisdiccional considera nulo por una situación material que no puede ser subsanada lógicamente por ser contraria a derecho. Esto solo tendría

sentido en caso de nulidades por temas formales que sí podrían subsanarse en términos lógicos.

La intención como elemento de tipicidad para la interposición de sanciones administrativas

37. El principio de legalidad administrativa es uno de los pilares sobre los que se fundamenta el derecho administrativo contemporáneo conforme al cual la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público ajustadas a las actividades que realicen. Por tanto, la Administración debe estar sometida de manera plena a la ley y al derecho, cuyo desborde constituye una infracción que apareja enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes[9].

38. El referido principio comprende una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, concerniente tanto al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de

[9] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. SCJ-TS-22-0537, 31 de mayo de 2022, B. J. 1338.

certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que por jurisprudencia comparada se ha identificado como *ley en sentido forma*[10].

39. El principio de legalidad en materia sancionadora establece que no puede imponerse pena o sanción alguna sino en virtud de una norma que la establezca previamente; en derecho administrativo esto se traduce en la exigencia de tipicidad, es decir, sólo las conductas establecidas en la ley o por el reglamento autorizado pueden ser objeto de sanción y sólo en la medida prevista por el legislador. En ese tenor, le está vedado a la administración pública reconocer nuevos supuestos sancionadores por vía interpretativa cuando la ley reguladora ha señalado de manera concreta las faltas y sanciones; por lo que, cualquier expansión del catálogo sancionador vulnera la seguridad jurídica y el debido proceso.

40. Así las cosas, la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Concesiones y su reglamento, **no contempla bajo ningún supuesto la "intención" como elemento configurador de la infracción de usar documentos falsos para obtener una calificación o precalificación para un proceso de comparación de precios tipificada en párrafo III del artículo**

[10] STC 52/2003 fj 7°, 17 de marzo de 2003, BOE T-2003-7853.

66.7 de la ley 340-06, pues esta **como mera voluntad o propósito interno de obtener la adjudicación carece de cualquier efecto material por sí sola y no produce perturbación del procedimiento, ni ventaja objetiva para la Administración, ni perjuicio para terceros**.

Sobre los grados de invalidez del acto administrativo

41. El artículo 14 de la Ley núm. 107-13, establece que: *Son nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes. Párrafo I. Se considerarán anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, los que vulneren las normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas, y los que se dicten en desviación de poder por cuanto aun respetando las formas externas de su producción se aparten del fin para el que se otorgó la potestad. Párrafo II. Los meros defectos de forma, de competencia o de procedimiento, o el incumplimiento de plazos que no determinen caducidad o prescripción no presuponen necesariamente la anulabilidad de los actos,*

sin perjuicio de la exigencia de responsabilidades a los servidores públicos incumplidores de formas o tiempos. En particular, cuando la decisión de la Administración resulte materialmente correcta, los defectos de forma o de procedimiento no acarrean su anulabilidad, salvo que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. Párrafo III. Se conservarán los elementos de los actos no afectados por vicios de invalidez. La invalidez de un acto no se trasmitirá necesariamente a los sucesivos del procedimiento que sean independientes del nulo o anulable. Los actos inválidos que contengan elementos constitutivos de otro válido producirán los efectos de éste. Los actos anulables podrán ser convalidados subsanando sus defectos de competencia o procedimiento, con efectos desde su fecha o retroactividad para el caso de ser favorables y cumplir los requisitos del Artículo 9 de esta ley.

42. Ha juzgado esta Sala[11], que por un asunto dogmático del Derecho Administrativo y producto de la interpretación del texto legal citado se desprende que existen dos (2) niveles o grados de invalidez del acto administrativo, los cuales tienen lugar en supuestos tasados y expresamente previstos por la ley. En efecto, estos grados han de distinguirse en: i) nulidad absoluta o de pleno derecho y; ii) nulidad relativa o anulabilidad.

[11] SCJ, Tercera Sala, sentencia núm. SCJ-TS-24-2007 de fecha 31 de octubre, 2024.

43. En los primeros, es decir, los actos administrativos nulos de pleno derecho son considerados por el legislador como aquellos que subvierten el orden constitucional, infringen cualesquiera de los derechos fundamentales, los dictados por órgano manifiestamente incompetentes o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello; los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con la nulidad por las leyes. En definitiva, se trata de la sanción más gravosa para el acto administrativo tomando en consideración su alta afectación para el ordenamiento jurídico.

44. Por su parte, en el segundo grupo, esto es, los actos administrativos anulables, estos se relacionan con cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder, así como los defectos de forma.

45. Desde la teoría clásica del derecho civil la diferencia entre los actos nulos de pleno derecho y los anulables es tajante: los primeros exhiben defectos intrínsecos en sus elementos esenciales de tal gravedad que son considerados como no existentes, por eso –y para lo que aquí importa- no podían ser convalidados por ninguna causa (eran imprescriptibles, insubsanables y no confirmables). También surten efectos para todos (*erga omnes*) y producen sus

efectos desde el inicio, entre otras características que no resultan relevantes en la especie; mientras que, de los segundos, es decir, los actos anulables, se predican las características contrarias a los actos nulos ya que el acto es inicialmente válido, y para lo que interesa en el presente caso, se pueden subsanar, convalidar o confirmar, que es a lo que se refiere la parte final del párrafo III del artículo 14 de la Ley núm. 107-13 cuando establece que "*...Los actos anulables podrán ser convalidados subsanando sus defectos de competencia o procedimiento con efectos desde su fecha o retroactividad para el caso de que sean favorables y cumplir con los requisitos del artículo 9 de esta ley*".

46. Aunque en el derecho administrativo esta tajante distinción del derecho civil entre actos nulos y anulables se presenta muy diluida debido a razones que en la especie no resultan relevantes para la solución de este caso, lo cierto es que una diferencia esencial entre los actos nulos y los anulables es que los primeros no pueden convalidarse, mientras que los segundos pueden ser subsanados mediante la reparación del vicio que exhiben (convalidación).

47. De ahí que la clasificación de nulo o anulable del acto que es objeto de este proceso resulta trascendental debido a que el tribunal *a quo,* al estatuir en el numeral 35 de la decisión impugnada: (…) *en lo que respecta a la solicitud de anular la resolución impugnada, acoge el recurso contencioso administrativo sometido*

y en consecuencia pronuncia la nulidad por falta de motivación… incurriendo en un grave error de derecho al establecer que en la especie procedía la anulación de la resolución impugnada, no obstante haber declarado la nulidad del acto administrativo impugnado, siendo lo anterior una evidente contradicción en desconocimiento de la ley que rige la materia.

48. Hasta aquí estas breves disquisiciones, pero no hay que olvidar que en la especie estamos en presencia de un recurso de casación fundamentado en las razones antes expresadas, cuya decisión debe quedar asentada en el dispositivo de esta decisión.

49. Es necesario acotar que, de la lectura de las conclusiones plasmadas en el memorial de casación se constata que la parte recurrente solicitó que la Corte de Casación, si estimare de lugar, dicte el fallo directo sobre la sentencia impugnada, en aplicación de las disposiciones del artículo 38 párrafo III de la Ley núm. 2-23 que indica *Si la Corte de Casación casare la decisión en cuanto al fondo del asunto y si lo considera de una buena administración de justicia, podrá dictar directamente la sentencia que en su lugar correspondiere sobre el material de hecho fijado por el fallo recurrido y la prueba documental incorporada en aquel juicio, procediendo a reemplazar los fundamentos jurídicos erróneos por los que estimare correctos*.

50. La lectura íntegra de dicho texto legal da cuenta de que la decisión de, dictar una sentencia de fondo directa, es una facultad conferida a esta alta corte, de la cual hará uso cuando estime de buena administración de justicia, asumiendo no solo el papel de controlar la legalidad, sino también en un órgano de vigilancia del fondo de la contestación. No obstante, esta Tercera Sala estima que no procede dictar el solicitado fallo directo, sino que atendiendo al artículo 36 párrafo V de la Ley núm. 2-23 enviaremos el asunto casado por ante otra sala de la jurisdicción del mismo grado.

51. En virtud del principio de libre acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, en las materias contencioso administrativas 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:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-1643-2025-SSEN-00078 de fecha 14 de febrero de 2025 dictada por la Quinta Sala del Tribunal Superior

Exp. núm.: 2[redacted]
Solicitud núm.: 2025-R0669724
Recurrente: Constructora Casolar, SRL. y Constructora Vilthe, SRL.
Recurrido: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto a la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo

Firmado: Manuel R. Herrera Carbuccia, 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.