REPÚBLICA DOMINICANA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01317
Solicitud núm.: 003-2023-01399
Recurrente principal y recurrido incidental: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Recurrido principal y recurrente incidental: Consorzio Empresarial Mónica, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

SCJ-TS-24-2592

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 **20 de diciembre de 2024**, años 181° de la Independencia y 162° de la Restauración, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Apoderada de los recursos de casación interpuestos de manera principal por el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie) y de manera incidental por el Consorzio Empresarial Mónica, SRL., Carlos Ramón de la Cruz Pujols, D' Wilden Pujols Exquisites, SRL., entidad Hecho en Casa, EIRL., entidad Jarro Pichao, SRL., entidad Macdad Gourmedt, SRL., Renatty Mercedes de León Veloz, empresa Suplidora Institucional Isvania, SRL., entidad Yncar Delicatesse & Buffet, SRL., Juan Santiago Tejada, entidad

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01317
Solicitud núm.: 003-2023-01399
Recurrente principal y recurrido incidental: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Recurrido principal y recurrente incidental: Consorzio Empresarial Mónica, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

Comedor Caribe Sabor Ortiz, SRL. y entidad Exportfront SDM, SRL. ambos contra la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00082 de fecha 31 de enero de 2023 dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites de los recursos

1. El recurso de casación principal fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 27 de junio de 2023 en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia suscrito por los Lcdos. Gerardo Lagares Montero y Raúl Almánzar actuando como abogados constituidos del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie), representado por PER1

2. La defensa al recurso de casación principal y el recurso de casación incidental fueron presentados por el Consorzio Empresarial Mónica, SRL., representado por PER2 Carlos Ramón de la Cruz Pujols, D' Wilden Pujols Exquisites, SRL., representada por O1 O2 O3 entidad Hecho en Casa, EIRL., representada por PER3 entidad Jarro Pichao, SRL., representada por PER4 entidad Macdad Gourmedt, SRL., representada por PER5 Renatty Mercedes de León Veloz, empresa Suplidora Institucional Isvania, SRL., representada por PER6 O3 PER7 entidad Yncar Delicatesse & Buffet, SRL., representada por PER8 Juan Santiago Tejada, entidad Comedor Caribe Sabor

Ortiz, SRL., representado por PER9 y entidad Exportfront SDM, SRL. representada por PER10 mediante memorial depositado en fecha 14 de julio de 2023 en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por su abogado constituido Lcdo. Sadik Yitzhak García Quezada.

3. Mediante dictamen de fecha 26 de octubre de 2023 suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República consideró que procede acoger el presente recurso de casación.

II. Antecedentes

4. Con motivo de un recurso contencioso administrativo interpuesto por el Consorzio Empresarial Mónica, SRL., Carlos Ramón de la Cruz Pujols, D' Wilden Pujols Exquisites, SRL., entidad Hecho en Casa, EIRL., entidad Jarro Pichao, SRL., entidad Macdad Gourmedt, SRL., Renatty Mercedes de León Veloz, empresa Suplidora Institucional Isvania, SRL., entidad Yncar Delicatesse & Buffet, SRL., PER11 entidad Comedor Caribe Sabor Ortiz, SRL., y entidad Exportfront SDM, SRL; contra el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie) con la finalidad de ser indemnizados a raíz de supuestas actuaciones antijurídicas ejecutadas por la administración de referencia en el marco del proceso de licitación pública nacional núm. INABIE-CCC-LPN-2021-0009, la Cuarta Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-1642-2023-SSEN-00082

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01317
Solicitud núm.: 003-2023-01399
Recurrente principal y recurrido incidental: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Recurrido principal y recurrente incidental: Consorzio Empresarial Mónica, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

de fecha 31 de enero de 2023, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

"**PRIMERO:** RECHAZA los medios de inadmisión planteados por la parte recurrida, INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE), de conformidad con los motivos esgrimidos en la parte considerativa de la presente decisión. **SEGUNDO:** DECLARA como bueno y válido, el presente recurso contencioso administrativo incoado en fecha 19 de enero del año 2022 por las razones sociales CONSORZIO EMPRESARIAL MÓNICA, S.R.L. CARLOS RAMÓN DE LA CRUZ PUJOLS, D WILDEN PUJOLS EXQUISITES, S.R.L. HECHO EN CASA, E.LR.L., JARRO PICHAO, S.R.L:, MACIAD GOURMEDT, S.R.L. RENATTY MERCEDES DE LEÓNVELOZ, SUPLIDORA INSTITUCIONAL ISVANIA S.R.L, YNCAR DELICATESSE & BUFFET, S.R.L., JUAN SANTIAGO TEJADA COMEDOR CARIBE SABOR ORTIZ S.R.L., EXPORTFRONT SMD, S.R.L., contra el INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE), por normativa que rige la materia. **TERCERO:** ACOGE, parcialmente, en cuanto el fondo el presente recurso: contencioso administrativo incoado en fecha 19 de enero del año 2022, por la parte recurrente en contra del INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE), y, en consecuencia, ORDENA al referido ente el pago de las sumas que se describen a continuación, a favor de las siguientes razones sociales: A) CONSORZIO EMPRESARIAL MÓNICA, S.R.L, la suma de CINCUENTA MIL PESOS (RD$50,000.00); B) CARLOS RAMÓN DE LA CRUZ PUJOLS, la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS(RD$50,000.00) C) D"WILDEN PUJOLS EXQUISITES, S.R.L., la suma de CINCUENTA MIL PESOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00); D) HECHO EN CASA E.I:R.L., la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS (RD$50,000.00); E) JARRO PICHAO, S.R.L., la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00); F) MACDAD GOURMET, S.R.L, la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00); G)

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01317
Solicitud núm.: 003-2023-01399
Recurrente principal y recurrido incidental: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Recurrido principal y recurrente incidental: Consorzio Empresarial Mónica, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

RENATTY MERCEDES DE LEÓN VELOZ, la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00); H) SUPLIDORA INSTITUCIONAL ISVANIA, S.R.L., la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00); I)YNCAR DELICATESSE & BUFFET, S.R.L., la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00); J) PER12 la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00); K) COMEDOR CARIBE SABOR ORTIZ la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00); L) EXPORTFRONT SMD, S.R.L, la suma de CINCUENTA MIL PESOS DOMINICANOS CON CERO CENTAVOS (RD$50,000.00); por concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado, descrita en el cuerpo de la presente decisión. **CUARTO:** RECHAZA la solicitud de imposición de astreinte solicitada por la parte recurrente, de conformidad con lo establecido en el cuerpo de la presente decisión. **QUINTO:** DECLARA el presente proceso contencioso administrativo libre de costas en virtud de lo consignado en el artículo 60 de la Ley núm. 1494. **SEXTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por Secretaria a las partes envueltas y a la PROCURADURIA GENERAL ADMINISTRATIVA (PGA). **SÉPTIMO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo" (sic).

III. Medios de casación

a) En cuanto al recurso de casación principal

5. La parte recurrente principal y recurrida incidental invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "**Primer medio:** Falta de ponderación de pruebas y de documentos. **Segundo medio:** Desnaturalización de los hechos. **Tercer medio:** Violación a la ley. **Cuarto medio**: Falta de motivación" (sic).

b) En cuanto al recurso de casación incidental

6. La parte recurrente incidental y recurrida principal en su memorial no enuncia de forma puntual los medios de casación que lo sustentan, sino que de manera general desarrolla 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

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. Sobre el defecto de la parte recurrida

8. Previo al examen del recurso de casación, esta sala procederá a verificar la posible declaratoria del defecto de las partes recurridas Consorzio Empresarial Mónica, SRL., Carlos Ramón de la Cruz Pujols, D' Wilden Pujols Exquisites, SRL., entidad Hecho en Casa, EIRL., entidad Jarro Pichao, SRL., entidad Macdad Gourmedt, SRL., Renatty Mercedes de León Veloz, empresa Suplidora Institucional Isvania, SRL., entidad Yncar Delicatesse & Buffet, SRL., Juan Santiago Tejada, entidad Comedor Caribe Sabor Ortiz, SRL., y

entidad Exportfront SDM, SRL. conforme lo prescrito en el párrafo III del artículo 21 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación.

9. Conforme con el artículo 19 de la Ley núm. 2-23 de Recurso de Casación: *Una vez depositado el memorial de casación y el inventario de los documentos en que se apoya en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, la parte recurrente notificará acto de emplazamiento a todas las partes que hayan participado en el proceso resuelto por la sentencia que se impugna, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de su depósito. Párrafo I.- El acto será notificado a la persona misma que se emplaza o en su domicilio real, o en el domicilio de elección que indique el acto de notificación de la sentencia, si fuere el caso. Párrafo II.- El acto de emplazamiento llevará anexo una copia con constancia de recibo del memorial de casación y el inventario de los documentos que hubieren sido depositados conjuntamente, a pena de nulidad si produce indefensión.*

10. En ese tenor, el artículo 21 de la indicada norma dispone que: *La parte recurrida depositará el original de su memorial de defensa con constitución de abogado en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, que contendrá sus medios de defensa, excepciones o presentará recurso de casación incidental o alternativo, así como los documentos en que sustente sus medios, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles a contar de la fecha del acto de emplazamiento. Párrafo I.- El memorial de defensa y el inventario de documentos que hubieren sido depositados, será notificado al abogado de la parte recurrente dentro de los tres (3) días hábiles a partir del depósito indicado en este artículo... A falta de depósito en la*

secretaría general de la Suprema Corte de Justicia del original del memorial de defensa con constitución de abogado o del original del acto de notificación en los plazos señalados, se considerará a la parte recurrida en defecto, el cual será pronunciado en el fallo, quedando desechado del expediente el memorial de defensa que se hubiere depositado.

11. De la disposición legal citada resulta que la recurrida en casación hará defecto cuando no deposite su memorial de defensa o el acto de su notificación en el plazo indicado por la ley[1].

12. En la especie se verifica que las partes recurridas fueron regularmente emplazadas por la parte recurrente a través del acto núm. 1100/2023 de fecha 3 de julio de 2023 instrumentado por Pedro Junior Calzado Silvestre, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación de Santo Domingo, notificada en el domicilio de su abogado constituido ubicado en la ADD1 ADD2 O4 ADD3 capital de la República Dominicana, entregado a la señora PER13 quien dijo ser empleada y tener calidad para recibir actos de esa naturaleza.

13. Igualmente, el examen de los documentos aportados al expediente revela que dichas partes recurridas realizaron el depósito de su memorial de defensa en fecha 14 de julio de 2023, a pesar de haber sido notificado a domicilio de su abogado constituido y no a la misma persona emplazada o en su domicilio

[1] Subrayado nuestro.

real en la medida que indica la norma; sin embargo, no fue notificado a la parte ahora recurrente, según se verifica en los archivos de esta Suprema Corte de Justicia.

14. Al respecto, una de las consecuencias del pronunciamiento del defecto es que la corte de casación debe desechar el memorial de defensa irregularmente depositado fuera de los plazos previstos por la ley.

15. Al no existir evidencia de que las partes recurridas, hayan notificado su memorial de defensa con constitución de abogado en ocasión de este recurso de casación, procede que esta corte de casación pronuncie el defecto contra ellos, por no haber satisfecho las formalidades establecidas en la ley para comparecer ante esta jurisdicción, por lo que entiende procedente desechar el memorial de defensa depositado por las partes ahora recurridas; valiendo decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo.

16. Para apuntalar su segundo, tercero y cuarto medios de casación propuestos, los cuales serán conocidos en conjunto por su estrecha vinculación y por la solución que se dará al presente caso, la parte recurrente sostiene esencialmente, que el tribunal *a quo* incurrió en el vicio de desnaturalización de los hechos, violación a la ley y falta de motivos al pretender establecer que el acta de adjudicación núm. LPN/núm.052/2021 de fecha 02 de octubre de 2023 emitida por el Comité de Compras y Contrataciones del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie) fue

rendida en total ausencia de motivación sin previamente observar lo previsto en el pliego de condiciones específicas que rige el proceso de selección en la modalidad de licitación pública nacional identificado con el número de referencia INABIE-CCC-LPN-2021-0009, pues del indicado acto administrativo se intuye que se encuentra fundamentada en las líneas generales que impone el citado pliego de condiciones específicas por lo que al asegurar que carece de motivación no se expresa más que un capricho de los jueces de fondo.

17. Asimismo, sostiene la parte recurrente como sustento de los medios de casación examinados que la jurisdicción *a quo* incurrió en los vicios señalados, pues de un análisis pormenorizado de dicha acta de adjudicación puede verificarse que una gran cantidad de oferentes no cumplieron según las especificaciones del sobre B lo que motivó al Comité de Compras y Contrataciones a habilitar a todos los oferentes y con esto evitar riesgos con la distribución de la alimentación escolar, situación que en lo posterior dejó entrever que algunos oferentes que fueron habilitados creyeron que por ello debieron ser adjudicados, concepto este que no se ajusta a la facultad que otorga la ley al órgano contratante, siempre y cuando este cumpla con los criterios de adjudicación que establece el pliego de condiciones específicas y que, asimismo, resulta preciso señalar que los jueces del fondo otorgaron una naturaleza extraña al acta de adjudicación cuando pretendieron establecer

que su motivación debe estar sustentada en el informe definitivo, situación que de ser cierta violentaría los propios criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones específicas que rige el proceso de licitación de referencia, según lo previsto en la sección IV punto 4.1 en su página 70, sin que se pierda de vista el artículo 20 de la Ley núm. 340-06, relativo a que el ya referido pliego de condiciones proporcionará toda la información necesaria relativa al objeto del proceso y de la contratación para que el interesado pueda presentar su propuesta.

18. Finalmente, arguye la parte recurrente que el tribunal *a quo* incurre en violación a ley al retener responsabilidad patrimonial contra el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie) aludiendo que el acta núm. LPN/núm.052/2021 de fecha 2 de octubre de 2023 no contiene una adecuada y prudente motivación sin tomar en cuenta que el indicado acto administrativo se encuentra investido de toda la eficacia jurídica, pues ningún órgano público o jurisdiccional ha anulado sus efectos jurídicos, eso aunado a que con su dictado se cumplió con los principios de moralidad, buena fe y razonabilidad, por lo que de un simple análisis de la sentencia impugnada se comprobará que en ninguna de las motivaciones contenidas en ella dicho tribunal ejerció un juicio de valor o realizó una ponderación sobre los documentos probatorios sometidos a su escrutinio para fundamentar su decisión.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01317
Solicitud núm.: 003-2023-01399
Recurrente principal y recurrido incidental: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Recurrido principal y recurrente incidental: Consorzio Empresarial Mónica, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

19. Para fundamentar su decisión en los aspectos señalados, el tribunal *a quo* expuso los motivos que se transcriben a continuación:

"IX. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS 20. Al tenor del artículo 139 de nuestra Carta Magna, los Tribunales son los encargados de controlar la legalidad en los actos de la Administración Pública, en ese sentido, al ser el Tribunal Superior Administrativo un órgano jurisdiccional miembro del Poder Judicial de la República Dominicana, es parte del Estado Dominicano, por lo cual es nuestro deber velar por la protección de los derechos de las personas que acudan al Sistema de Justicia, en busca de una solución a sus conflictos, situación que se colige del espíritu plasmado por el legislador en las disposiciones del artículo 8 de nuestra indicada Constitución Política. 21. Una de las mayores conquistas institucionales que promovió el legislador constituyente en el año 2010, fue la instauración e inclusión de la Responsabilidad Patrimonial del Estado. En efecto, el Texto Constitucional vigente, dispone que: ''Artículo 148.- Responsabilidad civil. Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica." 22. Por igual, debe tenerse en cuenta que, la Responsabilidad Patrimonial encuentra sostén en la cláusula constitucional de Estado Social y Democrático de Derecho prevista en la combinación de los artículos 7 y 8 de la Norma Suprema, pues, ''Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.''4 Asimismo, esta fórmula constitucional supone un principio general de acuerdo con el cual, toda persona afectada por alguna actividad administrativa irregular o anormal ha de ser indemnizada por el Estado. Implica, al propio tiempo, un derecho de los particulares, y un deber y obligación del Estado.5 23. Con

posterioridad a la constitucionalización de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, condujo a su reconocimiento legal, pues: ''Artículo 57. Responsabilidad Subjetiva. El derecho fundamental a la buena administración comprende el derecho de las personas a ser indemnizados de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos como consecuencia de una acción u omisión administrativa antijurídica. Corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación.'' 24. Como se observa, en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no cualquier daño deriva en una obligación indemnizatoria a cargo del Estado. Así, el derecho a ser resarcido en ocasión a la actividad de la Administración Pública irregular o anormal nace siempre y cuando concurran los siguientes presupuestos: a) Exista una actividad administrativa antijurídica imputable a la Administración Pública; b) Exista un daño o perjuicio real y efectivo, y, c) Exista un vínculo o nexo causal entre la actividad administrativa antijurídica y el daño causado. 25. Sirva la presente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (SCJ): ''[…] los elementos que concretizan la responsabilidad patrimonial, [son]: a) una conducta que implique una falta al provenir de una acción u omisión antijurídica de la administración; b) que esta conducta haya originado un daño a una persona; y c) el vínculo de causalidad que debe existir entre la falta y el daño.''6 26. Inclusive, ha sostenido la misma Suprema Corte de Justicia (SCJ) en reciente sentencia que, resulta improcedente la admisión de la Responsabilidad Patrimonial del Estado si no se configuran cada uno de sus peldaños. En esa tesitura: ''14. De tal forma, que la responsabilidad patrimonial, al igual que el régimen de responsabilidad civil común, se encuentran condicionadas por la existencia de todos los elementos que la configuran. En caso contrario, sería errada la atribución de la responsabilidad patrimonial sin la debida constatación de sus causas; por lo que al no haber demostrado la parte recurrente la existencia de estos elementos en la evaluación del expediente por el tribunal a quo, procede el rechazo de este primer medio de casación.''7 27. La ocasión es oportuna para colocar de

relieve que, dentro del derecho de daños, existen un universo de daños, que pueden arribar a un daño físico, patrimonial, moral y punitivo, pero en el ámbito administrativo, los daños derivados por fuerza mayor no son imputables, conforme se establece en el párrafo II del artículo 57 de la Ley núm. 107-13. 28. Cobra vigencia la siguiente jurisprudencia constitucional: ‘‘El daño es la pérdida que sufre el agraviado por la ocurrencia de un acontecimiento determinado que lesiona a una persona, ya sea en sus bienes, propiedad, patrimonio, a su propia persona o a sus familiares, en cuyo caso debe responder por ello el tercero que lo ha provocado. En este contexto existe el daño moral y el material, según recaiga sobre la persona o sobre sus bienes materiales.” 8 29. A todo ello, es importante destacar que, el régimen de Responsabilidad Patrimonial dista - en cierto sentido- de la Responsabilidad Civil, por cuanto, tienen sus sustentos jurídicos en diferentes fuentes del Derecho. La Responsabilidad Patrimonial, como se ha apuntado, tiene sus cimientos en la Ley núm. 107-13, mientras que, la Responsabilidad Civil con base en las disposiciones del Código Civil dominicano. 30. Es así como dentro de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, entran al escenario, estrictamente, los daños que tengan como origen una acción u omisión antijurídica de la Administración Pública y que sean de tipo: patrimonial, físico o moral o por daño emergente, de conformidad con el artículo 59 de la Ley núm. 107-13. 31. Igualmente, en materia probatoria de Responsabilidad Patrimonial, la carga de la prueba le incumbe directamente a la parte recurrente por mandato expreso de la parte final del artículo 59 de la Ley núm. 107-13. En este contexto, le corresponde a la Administración la prueba de la corrección de su actuación de acuerdo con lo contemplado en la parte final del artículo 57 de la misma Ley. 32. En ese sentido, realizadas las anteriores puntualizaciones, este Tribunal tendrá a bien ponderar la alegada responsabilidad patrimonial del Estado del INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE). 9.1 Examinar si se configura la responsabilidad patrimonial del INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE), por alegada actividad administrativa irregular A. Sobre la actuación u omisión antijurídica administrativa 33. Conforme se

reseñó más arriba, para que pueda retenerse la Responsabilidad Patrimonial del Estado, debe existir en primer término, una actuación u omisión antijurídica administrativa, como primera grada. 34. En la especie, este plenario judicial estima que el primer requisito de la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha quedado caracterizado. 35. Lo anterior tiene vigencia a partir de que, con arreglo a las pruebas que obran en el expediente, la parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE) al momento de emitir el Acta núm. LPN 0052/2021 de fecha 2 de octubre del año 2021 sobre "Adjudicación de Licitación Pública Nacional para la adquisición de suministro de raciones alimenticias del almuerzo escolar y su distribución en los centros educativos públicos durante el periodo escolar 2021-2022, llevado a cabo por el instituto Nacional de Bienestar Estudiantil, Ministerio de Educación, modalidad jornada escolar extendida, dirigido a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) nacionales que presenten cocinas instaladas en el territorio nacional (Referencia INABIECCC-LPN-2021-0009)", la Administración no motivó de manera suficiente cuáles fueron los criterios utilizados para la preponderancia de un oferente sobre el otro, inobservando así las disposiciones de las normativas administrativas aplicables a la materia. 36. Sobre lo anterior, la Constitución de República en su artículo 69.10, prescribe que: ''las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.'' 37. En esas coordenadas, el Tribunal Constitucional (TC) dominicano, ha sostenido: ''Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas.''9 38. En suma, la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, dispone que la Administración Pública debe, en consonancia del principio de racionalidad10

y el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas11, exteriorizar las razones por las cuales resolvió un determinado asunto en un sentido u otro. 39. Asimismo, el requisito de motivación ha sido concebido por el legislador como un requisito de validez de los actos administrativos, al tenor del párrafo II del artículo 9 de la Ley núm. 107-13.12 Y es que, la motivación es un eje transversal en un Estado Constitucional de Derecho, pues, conduce al derrocamiento de la arbitrariedad, en tanto de que se constituye como garantía básica del administrado. 40. De hecho, por mandato del Texto Constitucional en su artículo 69.10, la Administración Tributaria, se encuentra compelida a respetar la garantía del derecho a la motivación, al ser elemento integrante del debido proceso administrativo. Como se ha dicho, este derecho tiene como finalidad palpable el convencimiento a las partes del porqué de la decisión que se tomó. 41. Es de rigor indicar que, el Tribunal comparte la visión de que, no cualquier motivación de la Administración es válida. Se precisa que una adecuada y correcta motivación, en el discurrir administrativo, es aquella que responde a los planteamientos formulados atendiendo a los criterios de racionalidad, razonabilidad, logicidad y pertinencia jurídica, entre otros. Por consiguiente, una motivación no necesariamente debe ser extensa, pero ha de aportar razones al punto litigioso controvertido. 42. En un diálogo con el custodio de la constitucionalidad, reiterando a su homólogo colombiano: ‘‘La motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico (…). Dado que la falta de motivación de los actos en cuestión involucra la violación al debido proceso, los preceptos de un Estado de Derecho y los principios democráticos y de publicidad del ejercicio de la función pública, la Corte ha recordado que tal vicio constituye una causal de nulidad de los actos administrativos que incurran en ese defecto. De este modo, cuando se esté

ante una situación en donde (…) exista (…) un acto administrativo no motivado, la sanción que dispone el ordenamiento jurídico para dicha actuación es la de la nulidad del acto por configurarse con ella una violación al derecho fundamental al debido proceso.''13 43. Es así como, el Tribunal reitera que, un acto administrativo a través del cual se pronuncia la administración de fondo sobre el derecho de un ciudadano, que no esté debidamente motivado, vulnera su derecho fundamental al debido proceso administrativo. Tales actos deben contener las circunstancias de hecho y las razones de derecho que han llevado a su expedición, es decir, una motivación fáctica-jurídica que no se base en meras afirmaciones, y una argumentación jurídica que no se limite a la citación de las normas relacionadas con el tema. En esa línea, Administración incurre en violación a la debida motivación administrativa, en caso de no responder los alegatos formulados por los administrados. 44. En el caso de marras, la Administración ha referido en la parte dispositiva del Acta de Adjudicación, a un acto administrativo identificado con el número ACTO/LPN/NO.0056/2021 "donde se aprueba a unanimidad que los oferentes que hayan presentado su póliza serán habilitados por lo antes expuesto y que los que no hayan depositado la póliza de seriedad en la oferta serán descalificados", así, en su artículo tercero se aprueba el referido acto y luego se procede a adjudicar a aquellas empresas que "cumplieron con las especificaciones técnicas requeridas y demás obligaciones exigidos en el Pliego de Condiciones Específicas de acuerdo con el listado de adjudicación oficial aprobado y firmado por el Comité de Compras y Contrataciones del INSTITUTO NACIONAL DEL BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE)", detallando lo anterior en un recuadro. 45. Es por lo anterior que este Tribunal considera insuficiente el referimiento a los documentos mencionados, toda vez que, al momento de emitir la consideración final en el Acta de Adjudicación definitiva, debieron compararse los criterios establecidos en los referidos informes, estableciendo de forma diáfana los parámetros tomados a consideración, a los fines de que el administrado pudiera edificarse respecto a su cumplimiento y así declarar o no su conformidad con lo allí adoptado. 46. De ahí que, el Tribunal retenga

y reitere la consumación del primer elemento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es decir, la actuación antijurídica de la parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE) al no exponer los motivos para no adjudicar raciones a los oferentes descalificados de conformidad con las normativas previamente citadas. B. Sobre el daño de la acción u omisión antijurídica 47. Como se señaló precedentemente, la Ley núm. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, remite expresamente que la actividad probatoria en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado recae sobre el reclamante. Al respecto: ‘‘Artículo. 59. Daño indemnizable. Son indemnizables los daños de cualquier tipo, patrimonial, físico o moral, por daño emergente o lucro cesante, siempre que sean reales y efectivo. La prueba del daño corresponde al reclamante. […]’’. 48. En línea con la disposición anterior, corresponde a la parte recurrente demostrar el daño que ha sufrido con ocasión a la acción u omisión antijurídica de la Administración y no puede ser suplida por el Tribunal. A resumidas cuentas, atañe a la parte que demanda en Responsabilidad Patrimonial del Estado, demostrar en qué ha consistido el daño de la acción u omisión antijurídica que le imputa a la Administración. 49. Esta Corte realiza un paréntesis para clarificar en que dentro del Derecho de Daños se plantean una diversidad de daños, como los patrimoniales que afectan la esfera económica del individuo; el daño moral el cual se producen en el marco de una afectación a los bienes intangibles como los sentimientos, honor, reputación o la consideración que tienen de sí mismos los demás; daños derivados por fuerza mayor los cuales no son previsibles y que inciden en las obligaciones, entre otros. 50. En la especie, la parte recurrente no ha acreditado material probatorio alguno sobre la demostración del daño patrimonial alegado, a juicio de este Tribunal se determina que dada la naturaleza subjetiva que entraña el daño moral, es dable afirmar que el hecho de la falta de motivación de la referida Acta de Adjudicación mantuvo en una situación de incertidumbre a los recurrentes, que fue privativa de los derechos que le asisten como ciudadanos y como partícipes del referido Proceso de Licitación Pública, razón por la cual debe

admitirse la configuración del segundo elemento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado relativa al daño de la acción antijurídica. C. Sobre el nexo causal entre daño y la acción u omisión antijurídica 51. Propende el nexo causal por una vinculación directa entre el daño y la acción u omisión antijurídica. Tal y como ha establecido la jurisprudencia comparada: ‘‘la viabilidad de la responsabilidad patrimonial de la administración exige la antijuridicidad del resultado o lesión siempre que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.’’14 52. En este punto, el Tribunal comprueba que la actuación administrativa que realizó la parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE), relativo a la falta de motivación referida, produjo daños morales y materiales a la parte recurrente, de lo que se colige que ha quedado cubierto el tercer elemento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado. 53. Habida cuenta de la configuración de todos y cada uno de los elementos que erigen la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el presente caso, este Tribunal ACOGE, en este aspecto, el presente recurso contencioso administrativo y, en consecuencia, procederá a fijar prudencialmente en el dispositivo de esta decisión, el monto de la indemnización a ser abonado por la parte recurrida INSTITUTO NACIONAL DEL BIENESTAR ESTUDIANTIL (INABIE) en favor y provecho de la parte recurrente, tal como hará constar en la parte dispositiva de la presente decisión” (sic).

20. De las motivaciones anteriormente transcritas esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha podido comprobar que el tribunal *a quo* acogió el recurso contencioso administrativo en responsabilidad patrimonial del Estado, fundamentando su decisión en que se configuraron los elementos constitutivos de la indicada figura jurídica, en especial el primer elemento relativo a la actuación u omisión antijurídica, pues consideraron que al momento de emitir el acta de adjudicación identificada con el núm. LPN

0052/2021 de fecha 2 de octubre de 2021 "para la adquisición de suministro de raciones alimenticias del almuerzo escolar y su distribución en los centros educativos públicos durante el periodo escolar 2021-2022", la administración no motivó lo suficiente respecto de cuáles criterios fueron utilizados para establecer la escogencia de un oferente sobre otro, circunscribiéndose a remitir la motivación al acto núm. ACTO/LPN/NO.0056/2021 de fecha 2 de octubre de 2023, situación que los jueces de fondo consideraron insuficiente, pues al momento de emitir la consideración final en el acta de adjudicación definitiva debieron compararse los criterios establecidos en los informes señalados para así emitirse la decisión final.

21. En ese caso, del estudio de la sentencia impugnada y de los documentos aportados en ocasión del presente recurso de casación pudo verificarse que el acta de adjudicación núm. LPN 0052/2021 emitida por el Comité de Compras y Contrataciones del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie) establece en su parte resolutiva que fueron aprobados los siguientes informes y actos: a. el informe de evaluación de ofertas económicas o "sobre B", emitido por un conjunto de peritos en fecha 2 de octubre de 2021; b. el informe de recomendación de adjudicación de fecha 2 de octubre de 2021 relativo a la realización de la adjudicación conforme con las propuestas presentadas que cumplieron con lo dispuesto en el pliego de condiciones específicas y; c. el

acto administrativo LPN/No. 0056/2021 que pondera la evaluación del informe de las ofertas económicas o sobre B de fecha 2 de octubre de 2021.

22. Como presupuesto de lo que más abajo se dirá, en materia de motivación se verifica una evolución doctrinal y jurisprudencial diversa entre la justificación requerida para los actos jurisdiccionales y la exigida para los actos administrativos, debido principalmente por ser más exigente el contexto de la actividad judicial. Sin embargo, cada vez se está reconociendo mayor importancia a la motivación de los actos administrativos, en los cuales ya no es concebida como uno de sus requisitos formales, sino como parte del derecho fundamental de los ciudadanos a la buena administración.

23. Esta diferente evolución se ha concretado de varias maneras y en relación con múltiples aspectos, uno de los cuales es el relativo a la motivación por remisión, o más conocido en la doctrina de derecho comparado como motivación *in aliunde*, la cual consiste en una técnica que permite a la administración que ha de tomar una decisión a remitir su justificación a documentos (informe y dictámenes) del mismo expediente administrativo.

24. Son varias las razones por las que este tipo de justificación es válida en relación con los actos administrativos con la condición previa del cumplimiento de ciertos requisitos especializados y relacionados con la actividad de los órganos administrativos, que representan una matización de

los exigidos para la admisión de este tipo de motivación (por remisión) para los actos jurisdiccionales.

25. Estas razones son esencialmente dos: a) la intervención de sectores que requieren conocimientos técnicos especializados; y b) el principio de unidad del expediente o del procedimiento, entendida como la interrelación entre las partes que lo conforman, las cuales deben ser tenidas como integrantes de un todo frente al acto que ponga término a dichas actuaciones administrativas.

26. Entre las condiciones para la admisión de este tipo de motivación en relación con los actos administrativos debe destacarse que haya habido una remisión explícita respecto de un informe, dictamen o documento del expediente en cuestión al que el administrado haya tenido acceso y que dicho documento esté correctamente motivado.

27. No obstante lo anterior y en vista de que la motivación por remisión o *in aliunde* resulta una técnica justificada y refrendada por la jurisprudencia internacional, los jueces del fondo no especificaron las razones por las cuales, en el caso concreto, la motivación contenida en los indicados informes realizados por peritos no pueden complementar la motivación del acto administrativo cuya presunta falta de motivación constituyó el primer y principal elemento para la configuración de responsabilidad patrimonial del Estado contra la actual parte recurrente.

28. Que, al no ocurrir de ese modo, la sentencia dictada ha sido consecuencia de la motivación deficiente en que incurrieron los jueces del fondo; en consecuencia, procede acoger el presente recurso y casar con envío la sentencia impugnada sin necesidad de analizar, tanto respecto de los demás medios del recurso, como del recurso de casación incidental, el cual debe ser declarado inadmisible en vista de que no fue notificado el escrito de defensa que lo contenía conforme con la ley.

29. Dada la naturaleza de la decisión asumida por esta Tercera Sala no procede ponderar los demás argumentos planteados por la parte recurrente, en vista de que el Tribunal Superior Administrativo procederá a conocer nuevamente, por un asunto de naturaleza lógica, todos los aspectos presentados.

30. De conformidad con lo previsto en el párrafo V del artículo 36 de la Ley 2-23, cuando la sentencia es casada, el asunto es enviado a otra jurisdicción de la misma categoría que aquella de la cual emana la sentencia casada, o a otra sala u otra composición de jueces de la misma jurisdicción.

31. 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.

Exp. núm.: 001-033-2023-RECA-01317
Solicitud núm.: 003-2023-01399
Recurrente principal y recurrido incidental: Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (Inabie)
Recurrido principal y recurrente incidental: Consorzio Empresarial Mónica, SRL. y compartes
Materia: Contencioso administrativo
Decisión: Casa

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso 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. 0030-1642-2023-SSEN-00082 de fecha 31 de enero de 2023 dictada por la Cuarta 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.

[redacted]

PODER JUDICIAL | REPÚBLICA DOMINICANA
Rafael Vasquez Goico
Manuel A. Read Ortiz
Moises A. Ferrer Landron
Manuel R. Herrera Carbuccia
Anselmo A. Bello Ferreras
Cesar J. Garcia Lucas
Documento firmado digitalmente, puede validar su integridad en el siguiente enlace:
https://firma.poderjudicial.gob.do/inbox/app/poderjudicial/v/G2QK-NO9I-D7GM-KB8V