
Sentencia impugnada:	Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 14 de octubre de 2015.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrentes:	Ministerio de Educación de la República Dominicana (Minerd) y Edgar Rinaldo Messina Mercado.
Abogados:	Licda. Teresita Beconsme Comprés y Lic. Guillermo E. Sterling.
Recurrido:	Edgar Rinaldo Messina Mercado.
Abogado:	Lic. Moisés A. Arbaje Valenzuela.

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico.

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 Carbuccioni, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **24 de febrero de 2021**, año 177° de la Independencia y año 158° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada de sendos recursos de casación interpuesto, de manera principal, por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) y el incidental por Edgar Rinaldo Messina Mercado, contra la sentencia núm. 419-2015, de fecha 14 de octubre de 2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 18 de noviembre de 2015, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Teresita Beconsme Comprés y Guillermo E. Sterling, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0089500-2 y 001-0146492-3, con estudio profesional abierto en la Consultoría Jurídica del establecimiento de su representada, actuando como abogados constituidos del Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), entidad gubernamental organizada de conformidad con la Ley núm. 66-97, del 9 de abril de 1997, General de Educación, con sede y oficina principal en la intersección formada por la avenida Máximo Gómez y la calle Santiago, núm. 2, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional, representada a la sazón por Carlos Alberto Amarante Baret, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 054-0006341-7, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

La defensa al recurso de casación principal y el recurso de casación incidental fue presentada mediante memorial depositado en fecha 14 de diciembre de 2015, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lic. Moisés A. Arbaje Valenzuela, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0784301-3, con estudio profesional abierto en la avenida Sarasota núm. 73, edif. Odele II, apto. 702, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido de Edgar Rinaldo Messina Mercado, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-

0175768-0, domiciliado y residente en la calle 1° núm. 43, sector La Castellana, Santo Domingo, Distrito Nacional. De igual manera, fue presentada la defensa al recurso de casación mediante memorial depositado en fecha 16 de diciembre de 2015, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Dr. César A. Jazmín Rosario, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0144533-6, en su calidad de Procurador General Administrativo, con estudio profesional abierto en la intersección formada por las calles Socorro Sánchez y Juan Sánchez Ramírez, 2° piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

Mediante dictamen de fecha 24 de junio de 2016, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República, estableció que procede acoger el recurso.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones de lo *contencioso administrativo*, en fecha 3 de febrero de 2021, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Anselmo Alejandro Bello F. y Moisés Ferrer Landrón, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrados.

El magistrado Moisés A. Ferrer Landrón no firma esta decisión, en razón de que su esposa, la magistrada Dilcia María Rosario Almonte, figura entre de los jueces que firmaron la sentencia ahora impugnada, según acta de inhibición de fecha 10 de junio de 2020.

II. Antecedentes

Sustentado en una demanda en responsabilidad patrimonial por alegado incumplimiento de contrato, Edgar Rinaldo Messina Mercado interpuso recurso contencioso administrativo, contra el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 419-2015, de fecha 14 de octubre de 2015, objeto del presente recurso y cuyo dispositivo textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el Recurso Contencioso Administrativo, incoado por el ING. EDGAR RINALDO MESSINA MERCADO, interpuesto en fecha 06 de abril del año 2015, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (MINERD), por haber sido interpuesto conforme a los preceptos legales que rigen la materia. **SEGUNDO:** ACOGE en cuanto al fondo, lo relativo a las CONCLUSIONES SUBSIDIARIAS del Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto por el Ing. EDGAR RINALDO MESSINA MERCADO en contra del MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (MINERD), por las razones anteriormente expresadas en el cuerpo de la sentencia, y en consecuencia, CONDENA al Ministerio de Educación (MINERD), a pagar a favor del recurrente una indemnización por el monto de Quince Millones de Pesos Dominicanos (RD\$15,000,000.00), como justa reparación a los daños y perjuicios causados al recurrente. **TERCERO:** DECLARA libre de costas el presente proceso. **CUARTO:** ORDENA la comunicación de la presente sentencia por secretaría, a la parte recurrente, Ing. EDGAR RINALDO MESSINA MERCADO, a la parte recurrida el MINISTERIO DE EDUCACION DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (MINERD), y al Procurador General Administrativo. **QUINTO:** ORDENA que la presente sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

En cuanto al recurso de casación principal

La parte recurrente, Ministerio de Educación de la Republica Dominicana, invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Errónea aplicación de la Ley. **Segundo medio:** Falta de base legal. **Tercer medio:** Violación al derecho de defensa. **Cuarto medio:** Errónea aplicación de la Ley y falta de base legal. **Quinto medio:** Violación al principio de razonabilidad” (sic).

b) En cuanto al recurso de casación incidental

La parte recurrente incidental, Edgar Rinaldo Messina Mercado, en sustento de su recurso de casación invoca los siguientes medios: “**Primer medio:** Errónea aplicación del derecho. **Segundo medio:** Falta de base legal” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

C) En cuanto al recurso de casación principal

Para apuntalar su cuarto medio de casación, el cual se analiza en primer término por resultar útil para la mejor solución de la decisión que se adoptará, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* incurrió en falta de base legal y errónea interpretación de la ley, al momento de determinar la responsabilidad patrimonial de la administración, limitándose a transcribir los presupuestos de la responsabilidad civil prevista en los artículos 1382 y 1383 del Código Civil, sin realizar una correcta motivación ni una adecuada subsunción de los hechos y la norma legal especial que rige la responsabilidad patrimonial de la administración contenida en la Ley núm. 107-13, en vista de que se trata de un régimen jurídico especial que regula una actuación o responsabilidad, de tipo patrimonial, de una administración pública, incurriendo así en violación al principio de legalidad.

Respecto de la valoración de este medio, es menester referirnos a los hechos suscitados ante la jurisdicción de fondo, recogidos de la sentencia impugnada y de los documentos por ella referidos: a) En fecha 31 de julio de 2008, el Ministerio de Educación suscribió con Edgar Rinaldo Messina Mercado, los contratos de obras núms. 1753 y 1754, para la construcción de la primera y segunda etapas del centro educativo Liceo Secundario Boca Chica, por un monto de RD\$41,696,285.35 y RD\$43,661,23.60, respectivamente; b) que en fecha 11 de junio de 2012, el Ministerio de Educación suscribió con la Constructora Germosén el contrato de obra núm. 541-2012, mediante el cual reasignó la construcción del centro educativo Liceo Secundario Boca Chica; c) que en fecha 9 de julio de 2013, el Ministerio de Educación y Edgar Rinaldo Messina Mercado, suscribieron los contratos de resolución núms. 1375 y 1376, en los cuales establecieron que por mutuo acuerdo han decidido resolver los contratos de obras núms. 1753 y 1754, de fecha 31 de julio de 2008 y, en consecuencia, el Ministerio de Educación pagará, en un único pago a favor de Edgar Rinaldo Messina Mercado, la deuda contraída por los trabajos realizados en el centro educativo Liceo Secundario Boca Chica, ascendente a la suma de RD\$14,631.56 y RD\$12, 591.83, respectivamente; d) que en fecha 10 de febrero de 2015, Edgar Rinaldo Messina Mercado mediante acto núm. 127/2015, instrumentado por Tony A. Rodríguez M, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, intimó al Ministerio de Educación para que dentro de un plazo de 2 días francos "(...) expresen a mi requeriente por medios fehacientes, su compromiso de reasignarle la obra que le fue prometida para compensar y subsanar los daños, perjuicios y ausencia de ganancias a que se vio sometido mi requeriente por la acción unilateral e ilegal de MinerD..." (sic); e) que en fecha 4 de marzo de 2015, el Ministerio de Educación en cumplimiento de la Ley de Libre Acceso a la información Pública, emitió el oficio núm. OA1#189/15, mediante el cual remitió a Edgar Rinaldo Messina Mercado "Copia del contrato firmado con la Constructora GERMOSEN SRL., para la construcción del Liceo Boca Chica. Copias de todos los documentos que componen el expediente relativo a la construcción del indicado plantel, incluyendo todos los informes, respuestas a consultas y opiniones" (sic); f) que, sin obtener respuesta alguna, Edgar Rinaldo Messina Mercado interpuso recurso contencioso administrativo, alegando que el Ministerio de Educación le había prometido la designación de otra obra que compensara la ganancia dejada de percibir y la pérdida de inversión, debido a la readjudicación realizada por el MINERD; g) mientras que el Ministerio de Educación, sostuvo que no existía prueba, ni en el expediente interno de la administración ni acompañado del recurso contencioso administrativo, de que se haya formulado tal promesa de compensación, por lo que conjuntamente resolvieron los contratos que los unían, otorgando el correspondiente pago a Edgar Rinaldo Messina Mercado, conforme con el acuerdo arribado; h) por lo que en fecha 14 de octubre de 2015, la Primera Sala del Tribunal Superior

Administrativo, dictó la sentencia núm. 419-2015, ordenando el pago de RD\$15,000,000.00 a favor del hoy recurrido, como justa reparación por los daños y perjuicios.

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

“De la revisión de los documentos que conforman el expediente, el Tribunal ha podido constatar que tal y como establece el recurrente, mantuvo una relación con el sector de la Administración que maneja lo relativo a los aspectos de la educación, el Ministerio de Educación de la República Dominicana, y que por un error de la administración educativa, las obras que les fueron consignadas mediante los contratos Nos. 1754 y 1753 fueron rescindidas por acuerdo mutuo, como forma de reparar el error en que incurrió la administración de consignar las mismas obras a la empresa Constructora Germosén, incurriendo el Estado en una violación de los contratos que mantenía vigentes con el Ing. Edgar Rinaldo Messina Mercado; (...) El artículo 148 de la Constitución de la República, establece: “Responsabilidad civil. Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionario 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; De igual modo, el artículo 59 de la Ley 107-13 de los Derechos y Deberes de las Personas en relación con la Administración Pública, instituye: “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; Es importante establecer que para que exista responsabilidad civil deben incurrir los siguientes elementos, que son comunes a todos los órdenes de responsabilidad y a todas sus esferas, a saber: la falta; el perjuicio y la relación de causa y efecto. En ese sentido ha sido criterio constante de nuestra Suprema Corte de Justicia, en funciones de Corte de Casación, el siguiente: “Conforme a lo que dispone los artículos 1382 y 1383 del Código Civil, la condenación en daños y perjuicios queda justificada cuando los jueces hayan comprobado: 1) La existencia de una falta imputable al demandado; 2) Un perjuicio ocasionado a quien reclama la reparación; y 3) una relación de causa a efecto entre la falta y el perjuicio...; (...) En ese sentido, este Tribunal entiende procedente concederle una indemnización reparadora por un monto de Quince Millones de Pesos Dominicanos (RD\$15,000,000.00), por entenderlo justo y sustentado en derecho” (sic).

Del análisis de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que al establecer los jueces del fondo que el hoy recurrente principal comprometió su responsabilidad patrimonial por alegadamente violar los contratos de obras núms. 1754 y 1753, los cuales según su criterio mantenían su vigencia a pesar de estos haber sido resueltos por mutuo acuerdo entre las partes, ha dictado una sentencia que incurre en una errónea aplicación de las disposiciones de los artículos 1382 y 1383 del Código Civil dominicano, al margen de la existencia de un régimen especial otorgado por la Ley núm. 107-13, para el conocimiento de este tipo de responsabilidad. Que dicha situación, además, desencadena en una contradicción lógica de los motivos de dicha decisión, ya que por un lado sostiene la vigencia de los contratos en cuestión, mientras que por el otro expresa explícitamente que los mismos fueron resueltos por mutuo acuerdo.

Que, en conexión con lo anterior, para la determinación de la responsabilidad requerida en la especie, resultaba pertinente y oportuno –cosa que no se hizo- fundamentar la decisión que nos ocupa sobre la base de que, conforme al recurso contencioso administrativo de referencia, la presente demanda en responsabilidad patrimonial tiene como fundamento un “incumplimiento de una promesa verbal”, de la que no reposa prueba o sustento legítimo para su ponderación del análisis de la sentencia impugnada.

Que conforme con los hechos comprobados por los jueces del fondo, al momento de decidirse la presente litis, los contratos de obras cuya violación fundamentaban la demanda en responsabilidad patrimonial habían sido resueltos por mutuo acuerdo, consignándose en dichas resoluciones las sumas debidas por la administración hasta ese momento, razón por la que resulta sin base legal, ni interés legítimo por parte del hoy recurrente incidental, la demanda acogida por los jueces del fondo sobre la

base de la reasignación a terceros de unos contratos ya terminados. Todo lo cual deriva en una violación a las reglas que configuran la falta como elemento de la responsabilidad (artículos 1382 y 1383 del Código Civil) y en una contradicción de motivos, tal y como se dijo anteriormente.

En consonancia, esta Tercera Sala considera que un elemento que manifiesta la falta de base legal en la cual incurre la sentencia impugnada es la condenación a la responsabilidad patrimonial al Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), bajo la errada fundamentación de una violación a los contratos de obras núms. 1754 y 1753, derivándose ello de una acción antijurídica de la administración pública. Sin embargo, este examen fue realizado sin previamente haber deliberado si concurrían los elementos que concretizan la responsabilidad patrimonial, a saber: 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.

En ese orden, es menester indicar que la responsabilidad patrimonial, al igual que el régimen de responsabilidad civil común, se reviste de cánones que conformada por todos los elementos que la configuran, por lo que es indispensable la conjugación de una acción u omisión, subsumida sobre aspectos fácticos, repercutiendo negativamente en la persona física o jurídica en cuestión; en caso contrario, sería errada la atribución de la responsabilidad patrimonial sin la debida constatación de sus causales.

Finalmente, esta Tercera Sala entiende que el estudio general del recurso de casación pone de relieve que el tribunal *a quo* incurrió en una errónea aplicación de las leyes respecto de la determinación de la responsabilidad patrimonial, al reconocerla sin tener los elementos que permiten condenar al Estado; asimismo, caracteriza una contradicción de motivos en tanto se sostiene en parte la vigencia de los contratos y, de otro lado, establece que fueron resueltos, por lo que procede acoger el aspecto examinado y casar con envío la sentencia impugnada, sin necesidad de analizar los demás aspectos de los medios que fundamentan este recurso de casación principal.

De conformidad con las disposiciones del artículo 20 de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación.

El párrafo III del artículo 60 de La Ley núm. 1494-47 de 1947, establece: “En caso de casación con envío, el Tribunal Superior Administrativo, estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación”, lo que resulta aplicable en la especie.

d) En cuanto al recurso de casación incidental

La parte recurrida y recurrente incidental alega la revocación de la sentencia atacada para que se apruebe el otorgamiento de otra obra en compensación, además de que el monto de la indemnización es insuficiente con los gastos incurridos, como bien se demostró mediante los documentos depositados al efecto, lo que denota una evidente falta de base legal. No obstante, habiendo esta Tercera Sala declarado la casación total de la sentencia ahora impugnada, a propósito del recurso de casación principal incoado por el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), fin que persigue también Edgar Rinaldo Messina Mercado, en su recurso incidental, resulta innecesario y carente de objeto conocer de este otro recurso de la casación, en vista de que el tribunal en envío deberá ponderar nuevamente el caso en relación con la determinación del hecho o acto generador de la responsabilidad patrimonial y, por tanto, sus consecuencias jurídicas, en tal virtud, no procede ponderar sus méritos por haberse obtenido el fin perseguido.

El párrafo V del indicado 60 de La Ley núm. 1494-47 de 1947, expresa que “en esta materia no hay condenación en costas”, lo que aplica en el presente caso.

V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la

norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y en virtud de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 419-2015, de fecha 14 de octubre de 2015, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto, por ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico. César José García Lucas. Secretario General.

César José García Lucas, secretario general de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICA, que la sentencia que antecede ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella, y leída en audiencia pública en la fecha en ella indicada.