PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE AGOSTO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0821

Sentencia impugnada:Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 25 de octubre de 2018.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1 y compartes.

Abogado:Lic. Ramón Emilio Hernández Reyes.

Recurrido:Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena).

Juez ponente:Mag. Manuel Alexis Read Ortiz.

Decisión: Casa

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 R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Moisés A. Ferrer Landrón 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 31 de agosto de 2022, año 179° de la Independencia y año 160° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por PER2 PER3 e PER4 contra la sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00361, de fecha 25 de octubre de 2018, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1.El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 11 de enero de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Ramón Emilio Hernández Reyes, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 con estudio profesional abierto en la intersección formada por las ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido de: 1) PER2 dominicana, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 domiciliada en la ADD2 municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo; 2) PER3 dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED3 domiciliado en la ADD3 provincia Santo Domingo; y 3) PER4 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 domiciliado y residente en la ADD4 provincia Santo Domingo.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 7 de febrero de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Procurador General Administrativo Dr. César A. Jazmín Rosario, dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED5 con su oficina ubicada en la intersección formada por las y ADD5 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido del Estado dominicano.

3.Esta Tercera Sala mediante resolución núm. 033-2022-SRES-00014, de fecha 25 de febrero de 2022, rechazó el defecto de la parte correcurrida Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), Viceministerio de Áreas Protegidas y Biodiversidad, puesto que, en materia contencioso administrativa, los poderes públicos se encuentran permanentemente representados por el Procurador General de la República, por aplicación de los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, artículo 6 de la Ley núm. 1486-38, sobre Representación del Estado en los Actos Jurídicos, párrafo II del artículo 60 de la Ley núm. 1494-47, sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así como los artículos 26 y 30 de la Ley núm. 133-11, Orgánica del Ministerio Público y el artículo 166 de la Constitución dominicana.

4.Mediante dictamen de fecha 26 de mayo de 2022, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

5.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 22 de junio de 2022, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, juez que presidió, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

6.Los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz y Anselmo A. Bello F., no firman la presente decisión, por haberse deliberado y fallado durante su período de vacaciones.

7.Esta sentencia ha sido adoptada a unanimidad y en estos casos el artículo 6 de la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia, permite que la Sala válidamente se integre con tres de sus miembros, quienes figuran firmando la presente decisión.

II. Antecedentes

8.Mediante decreto núm. 207-02, de fecha 20 de marzo de 2002, la presidencia de la República creó el parque Mirador Oeste en la zona remanso del ADD6 así como el parque nacional Humedales del Ozama a partir de coordenadas localizadas sobre la ADD7

9.En fecha 24 de julio de 2013, el Registro de Títulos de la Jurisdicción Inmobiliaria, mediante constancias anotadas, dotó de titularidad sobre 156,963.14 m2, en la ADD8 a los señores PER2 PER3 e PER4 -hijos de la de cuius PER5 legítimos propietarios de 35,076.00 m2, ubicados en la parcela ADD9 Santo Domingo de Guzmán, matrícula núm. O1 tal y como lo consignan los certificados de títulos emitidos por el Registro de Títulos de la Jurisdicción Inmobiliaria en fecha 2 de enero de 2015.

10.Mediante informe de avalúo núm. 100/17, realizado por Inmobiliaria GP, SA., en fecha 10 de julio de 2017, la propiedad de los señores PER2 PER3 e PER4 consistente en 556,920.75 m2 sobre las parcelas ADD10 localizadas a ambos márgenes de la ADD7 colindante con los ADD11 (con oposición de la señora PER6 conforme establecen los certificados de estados jurídicos emitidos en fecha 27 de octubre de 2017, por el Registro de Títulos del Distrito Nacional), fueron valuadas en la suma de RD$1,150,324,720.80.

11.En fecha 22 de noviembre de 2017, el agrimensor PER7 certificó que luego de una investigación, brindaba fe de que las parcelas O2 y O3 O4 y O5 del DC núm. O6 municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, son afectadas por los Humedales del Ozama y el Cinturón Verde de Santo Domingo.

12.Mediante oficio núm. 0561-2018, suscrito en fecha 26 de abril de 2018, por el director general de la Dirección General de Catastro Nacional del Ministerio de Hacienda, se valuaron los 566,920.75 m2, sobre las parcelas 1-PROV y 2-PROV, 9 y 23 del DC núm. 16, municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, propiedad de la parte hoy recurrente, en RD$17,007,622.50.

13.En fecha 27 de noviembre de 2012, los señores PER2 PER3 e PER4 incoaron una demanda en justiprecio, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00361, de fecha 25 de octubre de 2018, objeto del presente recurso de casación y cuyo dispositivo expresa textualmente lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA la excepción de inconstitucionalidad planteada por los demandantes PER8 PER9 e PER10 contra la resolución núm. 004-2007 de fecha 11 de julio del año 2007, dictada por la Dirección General de Catastro Nacional, por los motivos expuestos. SEGUNDO: Declara bueno y valido en cuanto a la forma, la demanda en justiprecio incoada por el señor PER8 PER9 e PER10 contra el

ESTADO DOMINICANO, en la persona del MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MIMARENA), por haberse realizado de acuerdo a las disposiciones procesales que aplican en la materia. TERCERO: ACOGE parcialmente, en cuanto al fondo, ORDENA al MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MIMARENA) pagar una compensación ascendente a diecisiete millones de pesos dominicanos con 00/100 (RD$17,000,000.00) a favor de los demandantes, PER8 PER9 e PER10 en virtud del artículo 9 del Decreto núm. 207-02. CUARTO: Declara el presente proceso libre de costas. QUINTO: Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la partes envueltas en el proceso, y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. SEXTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

14.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Violación a la ley por falsa interpretación del artículo 9 del Decreto 207-02 de fecha 22 de marzo del año 2002. Segundo medio: Desnaturalización de los hechos. Tercer medio: Desnaturalización de los hechos y falta de base legal. Cuarto medio: Violación a los artículos 16 y 51 de la Constitución de la República” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

15.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.

16.Para apuntalar su primer, segundo y cuarto medios de casación, los cuales se analizan de forma conjunta por guardar relación y resultar útil a la solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo ha realizado una falsa interpretación del artículo 9 del decreto núm. 207-02 de fecha 22 de marzo de 2002, que dispone una compensación en provecho de los propietarios de los terrenos situados en las áreas protegidas por el creadas, puesto que la referida compensación determina que se ha producido la declaratoria de utilidad pública, aunque sea de manera implícita, en el sentido de producir la expropiación de los terrenos mediante el pago de la compensación que se pone a cargo del patronato de que se trate, puesto que la expropiación era un mandato imperativo que regía al momento de la expedición del decreto en cuestión, conforme establece el artículo 36 de la Ley núm. 64-00, que, aunque por un breve lapso el mandato que preveía la existencia de terrenos de dominio privado dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, núm. 202-04, de fecha 30 de julio de 2004, con la proclamación de la Constitución del año 2010, en su artículo 16 se reinstauró el mandato de que los terrenos situados en áreas protegidas constituyen bienes patrimoniales de la nación. Sin embargo, la sentencia recurrida, cuando aborda el análisis del artículo 9 del decreto núm. 207-02, es de criterio que los hoy recurrentes aún son los propietarios de los terrenos afectados por la declaratoria de área protegida y que no tienen derecho de perseguir el pago del justo precio, puesto que la compensación dispuesta por el decreto no es de tal naturaleza jurídica, incurriendo con ello en el vicio de desnaturalización de los hechos y en

la vulneración del artículo 16 de la Constitución de la República que de manera expresa señala que las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas son propiedad de la Nación.

17.Igualmente, alega la parte recurrente que el tribunal a quo sustenta su análisis en el criterio de que el pago del justo precio por expropiación no procede cuando se trate de declaratoria de interés general que persiguen la protección de zona específica en virtud del artículo 67 de la Constitución, y que los hoy recurrentes han sido objeto de una limitación en cuanto al goce y disposición de la propiedad; que los jueces del fondo yerran al sustentar su decisión en la jurisprudencia colombiana, puesto que su Constitución no contiene ningún mandato explícito o implícito que determine que los terrenos que integran su sistema de áreas protegidas son patrimonio del Estado, como ordenan los artículos 16 de la Constitución dominicana y 36 de la Ley núm. 64-00, por tanto, en modo alguno puede plantearse la subsistencia de derechos particulares sobre terrenos integrados al sistema de áreas protegidas, que la situación jurídica creada por el decreto núm. 207-02, emitido en el marco de la vigencia de la Ley núm. 64-00, hizo nacer el derecho de los exponentes de percibir el justo precio por los terrenos de su propiedad que fueron integrados al parque Humedales del Ozama, situación que no podía ser alterada por ninguna legislación posterior, sin violentar el principio de seguridad jurídica que determina la no irretroactividad de la ley, por lo que la decisión atacada incurre además en la vulneración del artículo 51 de la Carta Sustantiva al descartar el reclamo del pago del justo precio por los terrenos.

18.De igual forma, manifiesta la parte recurrente que, ha demostrado la privación de su propiedad por las acciones que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales despliega en los terrenos como consecuencia de la declaratoria de área protegida, tal privación no resulta una simple limitación porque a los titulares se les impide su usufructo para que las funciones del referido ministerio sean realizadas a nombre del Estado, con la exclusividad que establece la ley y sin obstáculos, tal y como se desprende del artículo 10 del decreto núm. 207-02, inclusive la Ley Sectorial de Áreas Protegidas núm. 202-04, en su artículo 11, considera área pública los terrenos de los exponentes en el parque nacional Humedales del Ozama, con disposiciones a favor del Estado, cuyo cumplimiento es solo posible considerarlas bajo el presupuesto de que se es propietario y se tiene la posesión de los terrenos, tales como, otorgar permisos a personas jurídicas y físicas para mediante el cobro de cuotas establecidas realizar actividades comerciales en el área, manteniéndose el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales cobrando crecidas sumas de dinero por uso del área, sin que sus legítimos propietarios hayan percibido beneficio alguno por esos conceptos, perdiendo la exclusividad del derecho por ser los titulares de los terrenos, para desarrollar las actividades productivas que se permiten, razones por las cuales la sentencia impugnada debe ser casada.

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

“... 21. El artículo 51 de la Constitución Política específica en su numeral 1 el mandato de que ninguna persona puede ser privada de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, y previo pago de su justo valor; en efecto, esta situación tiene lugar cuando por Decreto o disposición de la ley se destina una terreno a un fin publico en base al cual la persona cede. En ese sentido, la propiedad de los demandantes ha sido incluida en el Parque Humedades del Ozama de acuerdo al artículo 6 del Decreto núm. 00207-02 y la nota transcrita en el Avalúo contenido en el Oficio núm. 0561-18 de la Dirección General de Catastro Nacional, de fecha 26 de abril del año 2018, así como el Decreto núm. 00183-93 del 23/6/1993, lo que demuestra que los terrenos propiedad de los demandantes sí son alcanzados por la declaratoria de interés general. 22. En esa línea de razonamiento es de suma importancia establecer que el pago de justo precio por expropiación tiene lugar en los casos de utilidad pública o vías de hecho expropiatorias, no así cuando se trate de una declaratoria de interés

general que persiguen la protección de cierta área o zona específica en virtud del artículo 67 de la Constitución Política Dominicana, ya que si bien en la especie existen Decretos de la Presidencia de la República Dominicana que afectan la propiedad de los demandantes, no se comprueba que la titularidad sobre ellos, u ocupación haya sido perturbada, en cambio lo que se aprecia es una limitación –no privación en los términos que requiere la propia Carta Fundamental- en cuanto al goce y disposición de la propiedad, que conforme al régimen impuesto por los referidos Decretos y de acuerdo al artículo 9 de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas, núm. 202/04, sólo podría ser atacada con la finalidad de obtener una reparación en los daños y perjuicios que demuestre haya sufrido en ocasión de la responsabilidad patrimonial, en su vertiente objetiva o subjetiva (artículos 57 de la Ley núm. 107-13 y 148 de la Carta Magna) con motivo de la susodicha limitación a su imprescriptible (más no absoluto) derecho de propiedad ... 25. Que el Decreto núm. 207-02 de fecha 20/3/2002, que creó el Parque Mirador Oeste en la zona de remanso del río Haina, impuso: "ARTÍCULO 9.- Todos los terrenos, sus bienes inmuebles como el usufructo actual de los mismos, sean de propiedad privada y/o de Propiedad Estatal y que conforman los polígonos anteriormente señalados, deberán ser levantados y determinado su Status Catastral Legal. Para estos fines, cada Patronato coordinará y determinará su compensación en coordinación con las demás instituciones antes señaladas; ARTÍCULO 12.-La Secretaría de Estado de la Presidencia y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de manera coordinada, quedan encargadas de implementar y velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente decreto". 26. Como se puede apreciar, la línea jurisprudencial es firme en cuanto a la separación o desaparición de la titularidad de la propiedad con relación a su detentador afectado, es en tal sentido que cuando no se está frente a ese presupuesto, no procede el pago del justo precio sino una compensación conforme dispone el Decreto núm. 207-02 en su artículo 9 –Decreto desde el cual no se observa intención mediante tramite alguno por parte del hoy Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA) en ejecutar la referida clausula-, la cual es fijada en el monto de diecisiete millones de pesos dominicanos con 00/100 (RD$17,000,000.00) por ser a criterio de este Tribunal justa y razonable en tanto no se aprecia un usufructo que genere beneficios a favor del ESTADO DOMINICANO sobre la propiedad envuelta en la litis ..." (sic)

20.El artículo 51.1 de la Constitución establece que: Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa.

21.Del análisis de la sentencia impugnada, esta Tercera Sala ha constatado que los jueces del fondo consideraron que los hoy recurrentes no han perdido el derecho de propiedad de los terrenos en cuestión, situación que ocurre en los casos de expropiación por causa de utilidad pública, no así cuando si el caso involucra un "interés social" que persiga la protección de alguna zona específica, ya que en esos últimos casos solo procede una indemnización por la restricción al derecho de propiedad al no verificarse una pérdida total del derecho de propiedad.

22.Así las cosas, si bien es cierto que en muchas ocasiones de la historia jurídica dominicana las medidas limitadoras del derecho de propiedad para la protección del medio ambiente han sido de índole administrativa, resulta prudente resaltar que en la actualidad la ley es la que debe trazar el ámbito general de las intromisiones del derecho de propiedad, en vista de la reserva que en ese sentido dispone el artículo 74.2 de la Constitución para la regulación o restricción de los derechos fundamentales.

23.En ese sentido, esta jurisdicción es de criterio que lo determinante para distinguir cuando nos encontramos en presencia de una restricción de la propiedad que amerite indemnización, es verificar si se ha transgredido el contenido esencial del referido derecho, ya que en caso de afectación habrá indemnización, por tanto, no tiene importancia que la medida tomada tenga o no soporte jurídico representado por alguna actuación administrativa o legal, sino que la medida, sin constituir propiamente una expropiación según el ordenamiento jurídico que regula dicho instituto, haya limitado las facultades del propietario de modo que el derecho a la propiedad ya no pueda ser reconocido como tal por la comunidad en donde la medida se haya implementado.

24.Para determinar si ha ocurrido una transgresión al contenido esencial del derecho de propiedad habrá que verificar si ha intervenido menoscabo muy grave respecto a las facultades que dicho derecho comporta para su propietario, consistentes en el goce, disfrute y disposición de los bienes en cuestión. Es lo que se conoce como la dimensión individual de la propiedad, que puede ser definida como la utilidad que ella procura para el propietario.

25.Lo dicho anteriormente debe entenderse en combinación al hecho de que la propiedad, de acuerdo con el artículo 51 de la Constitución, tiene una función social, la cual actúa a modo de límite interno o inmanente consagrado por la propia Constitución, configurando de ese modo un contenido esencial que tiene en cuenta la referida función social para determinar el ámbito de actuación o utilidad para con el propietario. Estas intromisiones fundamentadas en la función social de la propiedad no afectan el contenido esencial de dicho derecho y, en consecuencia, no son indemnizables.

26.Del estudio de la sentencia impugnada se verifica que, tratándose de un alegato inicial relativo a la afectación del derecho de propiedad por la declaratoria de área protegida, que no puede mantener la condición de terrenos privados dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en virtud de la Ley núm. 202-04, por la aplicación del artículo 16 de la Constitución, el tribunal a quo debió determinar el grado de afectación del derecho de propiedad al momento de establecer el pago solicitado.

27.En concordancia con lo antes señalado, no se observa que el tribunal a quo haya procedido a ponderar una cuestión que resultaba fundamental al momento de ejercer el control de la legalidad de la actuación de la administración, de lo que se desprende el hecho de que los jueces del fondo incurrieron en los vicios denunciados por la parte recurrente, quedando configurada la falsa interpretación de la Constitución y la ley, en consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

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

29.De acuerdo con lo establecido en la Ley núm. 1494-47, en su artículo 60, párrafo III, aún vigente en este aspecto, en caso de casación con envío, el tribunal estará obligado, al fallar nuevamente el caso, a atenerse a las disposiciones de la Suprema Corte de Justicia en los puntos de derecho que hubiesen sido objeto de casación; artículo que además en su párrafo V indica que en el recurso de casación en materia contenciosa administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en la especie.

V. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso 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. 030-02-2018-SSEN-00361, de fecha 25 de octubre de 2018, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo.

Firmado: Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico.

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO que la sentencia que antecede ha sido dictada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

César José García Lucas, Secretario General.

www.poderjudici