PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MARZO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0217

Sentencia impugnada:Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de febrero de 2020.

Materia:Contencioso-Administrativo.

PER1 y PER2

Abogados:Licdos. Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes, Licdas. Rachel Hernández Jerez, Margaret Santos Fernández, Pamela Delgado Jiménez y Rosalba Santos Núñez.

Recurrido:Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Abogados:Licdos. Edilio Segundo Florián Santana, Rafael de la Cruz Dumé y Rafael Suárez Ramírez.

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 Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, 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 31 de marzo de 2022, año 179° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la PER3 y PER2 contra la sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00067, de fecha 28 de febrero de 2020, 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 6 de enero de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Eduardo Jorge Prats, Luis Sousa Duvergé, Roberto Medina Reyes, Rachel Hernández Jerez, Margaret Santos Fernández, Pamela Delgado Jiménez y Rosalba Santos Núñez, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 CED3 CED4 CED5 CED6 y CED7 con estudio profesional abierto en común en la firma "Jorge Prats Abogados & Consultores", ubicada en la ADD1 ADD2 Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de PER3 y PER2 dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED8 y CED9 domiciliados y residentes en el municipio Jarabacoa, provincia La Vega.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 26 de enero de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por los Lcdos. Edilio Segundo Florián Santana, Rafael de la Cruz Dumé y Rafael Suárez Ramírez, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. CED10 CED11 y 001-0344150-7, domiciliados y residentes en Santo Domingo, Distrito Nacional, con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representado Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entidad de derecho público, creada en virtud de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales núm. 64-00, del 18 de agosto de 2000, con domicilio social principal ubicado en la O1 Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por PER4 dominicano, poseedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED12 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

3.De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 5 de febrero de 2021, en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. Francisco José Abreu Peña y los Lcdos. Apolinar Torrez López y Marcos R. Urraca L., dominicanos, provistos de las cédulas de identidad y electoral núms. O2 CED13 y CED14 con estudio profesional abierto en la consultoría jurídica de su representada, Dirección General de Bienes Nacionales, institución del Estado, creada conforme a la Ley No. 1832-48 del 3 de Noviembre del año 1948, y que tiene su domicilio y oficina principal en la ADD3 Santo Domingo, Distrito Nacional, representada por su director general César J. Cedeño Ávila, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED15 domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional, la cual representa al Estado dominicano.

4.Asimismo, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 12 de mayo de 2021, en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial, suscrito por el Procurador General Administrativo a la sazón Lcdo. José David Betances Almánzar, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED16 con estudio su oficina ubicada en la O3
Santo Domingo, Distrito Nacional.

5.Mediante dictamen de fecha 26 de agosto de 2021, suscrito por el Lcdo. Edwin Acosta Suárez, la

Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

6.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 15 de septiembre de 2021, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia y Anselmo Alejandro Bello F., jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

7.En fecha 26 de octubre de 1989, el Estado dominicano dictó el Decreto núm. 417-89, mediante el cual declaró reserva científica de Ébano Verde varias áreas en el municipio Constanza.

8.En su calidad de causahabientes de PER5 y PER6 los señores PER7 y PER2 adquirieron la titularidad del derecho de propiedad de las 12 parcelas ubicadas en el Distrito Catastral núm. 03, municipio Jarabacoa, provincia La Vega, mediante el contrato de partición de fecha 6 de junio de 1997, homologado por la sentencia civil núm. 594, de fecha 20 de junio de 1997, emitida por la Cámara Civil y Comercial y de Trabajo de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega.

9.En fecha 07 de agosto de 2009, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto núm. 571-2009, que crea el Monumento Nacional Salto de Jimenoa, además de varias áreas protegidas.

10. En fecha 02 de noviembre de 2016, la entidad Ingeniería Peña, SRL., realizó un informe de avalúo o tasación sobre el inmueble propiedad del señor PER2 con un área superficial de 500,971.11, ubicada en el paraje Mata de Plátano, Piedra Blanca, El Salto, distrito municipal Buena Vista, municipio Jarabacoa, provincia La Vega, haciendo constar que los terrenos propiedad del recurrente se encuentran dentro del área protegida.

11.fecha 13 de agosto de 2018, fue realizado por PER8 un informe de avaluó o tasación sobre el inmueble ubicado en el paraje Mata de Plátano, Piedra Blanca, El Salto, propiedad de PER9 en el que consta que los terrenos propiedad de la parte recurrente se encuentran dentro del área protegida.

12.En fecha 10 de abril de 2019, los señores PER3 y PER2 interpusieron un recurso contencioso administrativo por vía de hecho expropiatoria y demanda en responsabilidad patrimonial, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00067, de fecha 28 de febrero de 2020, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA la excepción de incompetencia promovida por el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, (MIMARENA), atendiendo los motivos antes expuestos. SEGUNDO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo incoado en fecha 10/04/2019, por los señores PER10 y PER11 contra el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, el

ESTADO DOMINICANO y la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES. TERCERO: RECHAZA en cuanto al fondo, el presente recurso contencioso administrativo por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión. CUARTO: DECLARA el presente proceso libre de costas. QUINTO: ORDENA la comunicación, vía secretaría general, de la presente sentencia a las partes envueltas así como al Procurador General Administrativo. SEXTO: ORDENA que la presente Sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

13.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: "Primer medio: Errónea interpretación de la ley. Segundo medio: Falta de motivación. Tercer medio: Omisión de estatuir" (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

14.De conformidad con lo establecido en 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.

15.Antes de conocer los méritos del recurso de casación, resulta indispensable que esta Sala proceda a aclarar que, si bien las conclusiones de las partes son las que fijan la extensión del proceso y limitan por tanto el poder de decisión del juez o los jueces apoderados y el alcance de la sentencia, en el caso que nos ocupa, aunque no fue expuesto de manera formal, la Procuraduría General Administrativa ha esbozado una alegada violación a su derecho de defensa, el cual entendemos pertinente analizar en primer orden.

16.En efecto, esta Tercera Sala ha corroborado que la Procuraduría General Administrativa mediante su memorial de defensa depositado en el centro de servicio presencial de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial en fecha 12 de mayo de 2021, ha indicado que los jueces del fondo en la sentencia impugnada procedieron a establecer que la Procuraduría General Administrativa "no depositó dictamen no obstante haber sido notificado"; Asimismo este indica, que la aseveración establecida por el tribunal a quo no se corresponde con la verdad, puesto que depositó el dictamen marcado con el núm. 1058-2019, de fecha 19 de junio de 2019, el cual contenía sus conclusiones incidentales, así como también sus conclusiones respecto del fondo del asunto.

17.En ese tenor, esta Tercera Sala al analizar la sentencia de marras, ha podido advertir, que los jueces del fondo procedieron a establecer que:

"6. Mediante auto núm. 04109-2019, de fecha 07/06/2019, el Juez Presidente Interino del Tribunal Superior Administrativo, otorgó a la PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, a la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES y al PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, un plazo de (05) días a partir de la fecha de recibo, para que produzcan sus respectivos escritos de defensa sobre los

incidentes que pueda plantear y sobre el fondo del caso. Dicho auto fue notificado al Estado Dominicano a través de la DIRECCION GENERAL DE BIENES NACIONALES, a través del acto marcado con el núm. 1054/2019, instrumentado en fecha 27/06/2019, del protocolo del ministerial Robinson Ernesto González Agramente; al Procurador General Administrativo vía correo electrónico de fecha 31/06/2019, de la firma de la secretaria General del Tribunal Superior Administrativo, señora LASSUNSKV D. GARCIA V., a la dirección de correo pgr.administrativa@pgr.gob.do <mailto:pgr.administrativa@pgr.gob.do>; a la PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA a través del acto núm. 378/2019, instrumentado en fecha 22/07/2019, del protocolo del ministerial Maireni Batista Gautreaux; 13. El PROCURADOR GENERAL ADMINISTRATIVO, no depositó dictamen, no obstante haberle sido debidamente notificado el auto núm. 04109-2019, de fecha 07/06/2019, a través del acto núm. 179/2019, de fecha 30/04/2019, del protocolo del ministerial José Luis Capellán; y puesto en mora vía correo electrónico de fecha 31 /06/2019, de la firma de la secretaria General del Tribunal Superior Administrativo, señora LASSUNSKY D. GARCIA V., a la dirección de correo pgr.administrativa@pgr.gob.do <mailto:pgr.administrativa@pgr.gob.do>" (sic).

18.A partir de lo antes expuesto, esta Tercera Sala corrobora que si bien es cierto que la Procuraduría General Administrativa alega que depositó por ante los jueces del fondo su dictamen, el cual contiene sus medios de defensa, lo cierto es que en la sentencia impugnada se establece que, aunque estos fueron notificados luego de ser conminado a dicho deposito, no obtemperó al requerimiento. En efecto, se corrobora que no existe constancia ante este plenario de la prueba del depósito del alegado dictamen por ante la secretaría general del Tribunal Superior Administrativo, situación que imposibilita sea declara la alegada solicitud de declaración de violación al derecho de la defensa.

19.Para apuntalar el primer, segundo y tercer medios de casación, los cuales se reúnen por su estrecha vinculación y por resultar útil para la solución del caso, la parte recurrente alega en esencia, que el tribunal a quo realizó una interpretación errónea del alcance de las disposiciones del artículo 51.1 de la Constitución dominicana, así como de la determinación de la figura de expropiación por vía de hecho con lo cual validó una actuación administrativa contraria a derecho, emitiendo una sentencia que altera por completo el ámbito y alcance de las disposiciones establecidas en cuanto a las normas y precedentes constitucionales que rigen la materia al establecer que no existe, en el caso en cuestión, una exploración por vía de hecho.

20.Continúa alegando la parte recurrente, que la expropiación indirecta que resulta de los Decretos núms. 417-89 y 571-09 alcanza la categoría de expropiación de hecho debido a que se omite el procedimiento jurídico consignado en la Constitución y la Ley y por tanto, no se puede hablar de que se fundamentó en derecho la actuación estatal materialmente expropiatoria en este caso, aunque intervinieran los respectivos decretos de áreas protegidas, pues no se realizó el procedimiento correspondiente al omitir la determinación del justo valor y el consecuente pago previo a la declaratoria de esta área protegida.

21.En ese mismo orden alega la recurrente, que se encuentran reunidos los presupuestos de una expropiación indirecta debido a que los Decretos núms. 417-89 y 571-09, declararon la creación de la Reserva Científica de Ébano Verde y del Monumento Nacional Salto de Jimenoa dentro de las coordenadas de estas áreas protegidas que están ubicadas dentro de una gran parte de los terrenos de los recurrentes conforme se indica en el avalúo o tasación realizado por el ingeniero PER8 en fecha 13 de agosto de 2018. De ahí que la vulneración a la propiedad se configura principalmente en el Decreto núm. 417-89 artículo 2, el cual prohíbe categóricamente el ejercicio de cualquier actividad humana y en efecto cualquier acto de disposición, aun por parte de sus titulares sobre estos terrenos, por los que los efectos jurídicos de este decreto entrañan la

imposibilidad de que se usen, dispongan o gocen de los inmuebles adquiridos vía sucesión, lo que significa una lesión importante al derecho de propiedad.

22.Asimismo, indica la recurrente que muy a pesar de conservar la titularidad de los terrenos declarados áreas protegidas, no pueden practicar ningún tipo de actividad económica en ellos, erigiéndose, dicha situación, como una verdadera quiebra o lesión en sus derechos patrimoniales que no tienen la obligación de soportar de manera unilateral, generando un quiebre en cuanto al principio de igualdad ante las cargas públicas, debido a que la limitación del derecho de propiedad sobre los inmuebles en cuestión, representa una disminución significativa del referido derecho, que se traduce en una expropiación indirecta, la que a su vez acarrea un sacrificio excesivo para los recurrentes, que no se encuentra justificado por ninguna norma de nuestro ordenamiento. Por lo que, en la especie, se configura una vía de hecho administrativa de carácter expropiatoria que se materializa con la apropiación arbitraria llevada a cabo por el MIMARENA desde el año 2000 con relación al Decreto núm. 417-89 y por parte del Estado dominicano desde la emisión de dicho decreto. Cabe reiterar que este órgano asumió las obligaciones de la Dirección Nacional de Parques a partir de la promulgación de la Ley núm. 64-00 y considerando que esa dirección debía gestionar el procedimiento expropiatorio en aquel entonces, es responsabilidad del MIMARENA subsanar la irregularidad de la expropiación iniciada por la Dirección Nacional de Parques y prorrogada. Asimismo, el MIMARENA en virtud de lo previsto en el artículo 16 del Decreto núm. 571-19, debió agotar cabalmente el proceso de expropiación, pues al momento de dictarse ese decreto se encontraban en vigor las leyes 64-00 y 202-07, preceptos legales que robustecen la responsabilidad de la Administración de indemnizar a los expropiados ante la declaratoria de utilidad pública o interés social de sus terrenos lo cual fue omitido en ambas ocasiones por el MIMARENA, por lo que en garantía del debido proceso y el derecho a la buena administración a MIMARENA como al Estado tienen la obligación de subsanar la irregularidad de la expropiación realizada por la Dirección Nacional de Parques al asumir las obligaciones de esta y con ello, las consecuencias de los Decreto núms. 417-89 y Decreto 571-09; asimismo, el MIMARENA tiene la obligación de iniciar un procedimiento para adquirir, de manera extra-judicial o judicialmente los terrenos tal y como lo exigen el párrafo II del artículo 36 de la Ley núm. 64-00 y el artículo 31 de la Ley núm. 202-04.

23.Continúa alegando la recurrente, que a partir de los indicados decretos han sido privados del goce, disfrute y disposición de su propiedad por existir en ella una virtual ocupación al margen de la legalidad patrocinada por el Estado, para la cual nunca se llevó a cabo un procedimiento expropiatorio ni el pago de indemnización por concepto de esta, entonces, siendo el Estado garante y protector de la propiedad inmobiliaria avalada por un certificado de título tiene la responsabilidad de asegurar la salvaguarda de este derecho, y no debería apropiarse ni confiscar bienes que no le pertenecen, aunque permita al legítimo propietario conservar el certificado de título, pues dicho documento, una vez realizada la actuación materialmente expropiatoria por la intervención de los decretos en cuestión, pierde el valor jurídico que el propio Estado está llamado a asegurar.

24.Asimismo, alega que el tribunal a quo realizó una interpretación errada sobre el régimen de responsabilidad patrimonial del MIMARENA y el Estado dominicano frente al caso, pues a pesar de que se reúnen los elementos constitutivos de la responsabilidad, determinó que no se conformaba una expropiación de hecho de la que se deriven daños y perjuicios.

25.Adicionalmente alegan que tenían una expectativa de ganancia económica sobre estos terrenos que dejaron de percibir por las expropiaciones realizadas, ya que en dicho terrenos existen una gran diversidad de productos maderables o utilizables para la producción de carbón, de los cuales se podría percibir RD$66,248,280.00 por la

madera y aserrío y RD$22,266,900 por la producción de carbón, por lo que el tribunal a quo dictó una decisión sin tomar en cuenta el contenido de la Constitución, la Ley, los precedentes constitucionales y criterios jurisprudenciales relativos a la expropiación por vía de hecho, realizado además una interpretación enmarañada que alteró la suerte del litigio y mantiene vigentes las violaciones a los derechos fundamentales de los recurrentes.

26.Continúa alegando que la parte recurrente, que el derecho a una sentencia motivada en favor de estos ha sido difuminado frente a la falta de motivación de la decisión recurrida, pues de la lectura íntegra de esta es posible afirmar que el tribunal a quo no ponderó los argumentos jurídicos planteados y omitió justificar adecuadamente las razones jurídicas y el análisis efectuado para rechazar el recurso, lo cual resulta evidente al notarse que dicha jurisdicción no hace ningún examen sobre vulneración del derecho de propiedad de los entonces recurrentes, tampoco ajusta el caso a los elementos que debe observar cualquier organismo del Estado para asegurarse que la privación a un tercero de su propiedad sea legitima, de ahí que la sentencia recurrida es carente de motivación, pues el tribunal a quo examinó el aérea y superficialmente los presupuestos facticos y de derecho concernientes a la expropiación irregular cometida en perjuicio de los recurrentes.

27.En ese mismo orden, indica la parte recurrente que el Tribunal a quo no sustenta mínimamente cual fue el juicio deductivo que elaboró para considerar que las consecuencias del artículo 16 del Decreto núm. 571-09 que crea el Monumento Nacional Salto de Jimenoa no son indirectamente expropiatorias frente a la imposibilidad de hacer pleno uso, disfrute y disposición de los inmuebles por parte de los recurrentes, lo cual es diametralmente contrario a lo juzgado por otra sala del Tribunal Superior Administrativo respecto del mismo decreto.

28.Asimismo, indica la parte recurrente que el tribunal a quo cometió el vicio de omisión de estatuir al dictar la sentencia recurrida sin pronunciarse acerca de la privación arbitraria del goce, disfrute y disposición de los inmuebles que legítimamente les pertenecen a los recurrentes, puesto que estos fueron declarados áreas protegidas mediante los Decretos núms. 417-89 y 571-09 sin que el MIMARENA u otro organismo público agotara el procedimiento expropiatorio que consagra la Ley núm. 344 ni el pago previo y justo valor de los terrenos expropiados.

29.Por último alega la parte recurrente, que ante el tribunal a quo arguyeron que poseían el derecho de propiedad sobre 9,581 tareas dentro de las parcelas núms. 394, 328, 254, 227 y 226, las cuales quedaron enclavados en las áreas protegidas de reserva científica de Ébano Verde y del Monumento Nacional Salto de Jimenoa declaradas por el Decreto núm. 417-89 y el artículo 16 del Decreto núm. 571-09, que aunque conservan el títulos de los terrenos, no pueden practicar ningún tipo de actividad económica en ellos, erigiéndose, dicha situación, en una verdadera quiebra y lesión a los derechos patrimoniales de estos; señalaron además, la pérdida de ganancia ilegítima como consecuencia de la expropiación indirecta, soportando por más de 10 años el lucro cesante equivalente a RD$88,515,180.00 monto que han dejado de percibir por los decretos de referencia, no obstante, el juez a quo no estatuyó sobre dichos planteamientos.

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

“21. En ese orden de ideas, mediante Decreto núm. 417-89, de fecha 26/10/1989, el Poder Ejecutivo declara como Reserva Científica de Ébano Verde (Magnolia pallcescens) varias áreas en el Municipio de Constanza, al establecer en sus artículos 1 y 4 lo siguiente: Articulo 1- Se declaran las áreas descritas a continuación, Reserva Científica de Ébano Verde (Magnolia pallcescens): en el punto más alto de la carretera que conduce del Paraje

El Abanico a Constanza está localizada la ermita (Virgen); esta área forma parte de la Loma de Cazabito, en ese lugar se encuentra la propiedad del señor O4 partiendo del límite norte de esta propiedad y continuando al norte todo el firme parte agua que deslinda la cabecera del Rio Camú en el firme de la Loma Cazabito, continuando el deslinde de la cuenca del Rio Camú pasando a la Loma Nueva, la Loma El Col hasta llegar a la Loma la Meseta, teniendo este firme unos 10 kilómetros de largo. (...) Articulo 4. - Del área mencionada en el artículo 1. el Estado Dominicano a través de la Dirección Nacional de Parques, aportará en fideicomiso a -la Fundación Progressio los terrenos de resaltar del resto la Fundación Progressio adquirirá aquellos terrenos que previa presentación de su documentación legal demuestren ser deresaltar. La administración, manejo y desarrollo del área de la reserva científica estará a cargo de la Fundación Progressio, basado en los términos de un acuerdo que firmaran la Dirección Nacional de Parques y dicha Fundación, quedando esta última facultada a la publicación del presente decreto, a dar los pasos necesarios. 22. Por otro lado, en fecha 7/08/2009, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto núm. 571, el cual en su artículo 16 establece lo siguiente: ARTICULO 16.-Se crea el Monumento Nacional Salto de Jimenoa. con el propósito de conservar los paisajes grandilocuentes de la caída del rio que lleva este mismo nombre en el idioma taino, junto a los saltitos menores que le siguen y que se desarrollan en su cuenca media, así como los bosques latifoliados y mixtos (hojas anchas y coníferas) que circundan su entorno, más los espacios vecinos de la cuenca media -alta del Rio Camú, donde se conservan excelentes muestras del bosque latifoliado húmedo; ambiente que se destinaran en lo adelante, al desarrollo de las diferentes modalidades del turismo de naturaleza: ecoturismo, senderismo, cabalgatas, baños y observatorios de aves, orquídeas y paisajes de montañas. (...) 23. Este colegiado, luego de analizar los legajos que soportan el expediente, y cotejados los mismos con los petitorios de las partes, advierte que los recurrentes aducen que con la ejecución de los Decretos núms. 417-89 y 571-2009, la Administración Pública incurrió en una vía de hecho expropiatoria que afecta 9,581 tareas de tierra de su propiedad, situadas dentro del ámbito de las Parcelas Nos. O5 inmuebles identificados con las matrículas O6 O7 y O8 dentro de la parcela O9 todas del O10 O11 de Jarabacoa, alegando que el artículo 2 del Decreto núm. 417-89, dispuso “el cese inmediato de cualquier actividad humana dentro de la Reserva Científica Natural con el propósito de conservar dicha área, declarada Reserva Científica, mientras que con el Decreto núm. 571-09, el Poder Ejecutivo crea el Monumento Nacional Salto de Jimenoa, afectando según refieren de manera directa los inmuebles de su propiedad. Sin embargo, tomando en consideración la noción generalmente aceptada en dotrina acerca de lo que debe entenderse por “vía de hecho”: “Cuando se habla de vías de hecho en general se está refiriendo a una acción material que alcanza incluso el uso de la fuerza que prescinde de las vías legales para imponer un estado de cosas que carece de una cobertura jurídica, una situación determinada en relación a personas o cosa(...)”; “Se entiende por tal las actuaciones materiales de la Administración que lesionan derechos o intereses legítimos y que carecen de la necesaria cobertura jurídica que les proporciona un acto administrativo previo (o una norma que no requiera de actos de ejecución o un contrato o convenio); La posesión de una cosa determinado tiempo, es un hecho que produce el efecto jurídico.., es claro que el supuesto fáctico del recurso intervenido no se acomoda ni configura dicho instituto jurídico (vía de hecho expropiatoria) invocado por los recurrentes como sustento de sus pretensiones. 24. De otra parte, el artículo 4 del decreto núm. 417-89, de fecha 26/10/1989, establece lo siguiente: “Articulo 4.-Del área mencionada en el artículo 1, el Estado Dominicano a través de la Dirección Nacional de Parques, aportará en fideicomiso a la Fundación Progressio los terrenos de su propiedad. Del resto la Fundación Progressio, adquirirá aquellos terrenos que previa presentación de su documentación legal demuestren ser de propiedad privada. (...); de lo cual se infiere, que a través del referido decreto, el Poder Ejecutivo aportó a la Fundación Progressio, en calidad de fideicomiso, únicamente los terrenos que dentro del ámbito de la Reserva Científica Natural, son propiedad del Estado, ordenando a su vez que la Fundación Progressio adquiriese de los terceros afectados con el referido decreto, el derecho de propiedad de aquellos inmuebles que previa presentación de la documentación

demuestren su calidad de propietario. 25. En ese orden, este Colegiado ha podido comprobar, que la Administración no incurrió expropiación de hecho de la que se deriven daños y perjuicios, ya que la facultad para adquirir aquellos terrenos privados, previa presentación de la documentación que sustente su derecho de propiedad es la Fundación Progressio, según se hace constar en el precitado artículo 4 del decreto núm. 417-89, de fecha 26/10/1989, es decir, dicha fundación es la responsable de indemnizarlos con el justo pago de los mismos, en tal virtud, procede rechazar el presente recurso interpuesto en fecha 10/04/2019, por los señores PER12 Y PER13 contra el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, el ESTADO DOMINICANO y la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES. 26. Procede rechazar los demás pedimentos realizados por los recurrentes por ser aspectos accesorios a lo principal" (sic).

31.La sentencia hoy impugnada en casación rechazó la demanda original interpuesta por los hoy recurrentes en procura de una indemnización por haber sido su propiedad expropiada indirectamente o "de facto" al momento de esta ser declarada reserva científica con fines de preservación el medio ambiente. Es decir, el tribunal a quo rechazó la demanda de la cual se encontraban apoderado sobre la tesis de que la declaratoria de área protegida de los inmuebles propiedad de los recurrentes no constituyó una expropiación indirecta o de "facto" que configure una vía de hecho administrativa que amerite el resarcimiento o indemnización compensatoria de dicha parte. Asimismo, los jueces del fondo llegaron a la conclusión, de acuerdo con lo previsto en el Decreto núm. 417-89, la fundación "Progressio" es la responsable de pagar el justo precio de los terrenos declarados áreas protegidas por ser dicha entidad la que tiene la administración de los terrenos afectados.

32.Como se advierte fácilmente, los motivos explicitados por los jueces de fondo son dos: a) sobre la base de una definición doctrinal de vía de hecho administrativa, concluyen que en la especie no ha intervenido esta categoría jurídica, ello en vista de que solo puede reconocerse cuando se trata de actuaciones materiales que no encuentren soporte en actuaciones administrativas con "cobertura jurídica", refiriéndose expresamente a la existencia de un decreto dictado por el Presidente de la República para cerrar dicho razonamiento; y b) que dicho decreto que como declara reserva jurídica los terrenos de los hoy recurrentes indica que quien debe pagar indemnización es una fundación denominada "Progressio".

33.Una primera cuestión que debe explicarse es que, para determinar si una actuación administrativa o legal restrictiva del derecho de propiedad constituye una expropiación indirecta o de "facto" que deba determinar en una indemnización en beneficio de la persona o personas afectada, no es necesario encasillarla, tipificarla o clasificarla dentro de la categoría dogmática del derecho administrativo denominada "vía de hecho administrativa".

34.Esta primera razón es obvia, ya que si bien es cierto que en muchas ocasiones de la historia jurídica dominicana las medidas limitadoras del derecho de propiedad para la protección de medio ambiente han sido de índole administrativa, resulta prudente señalar que en la actualidad la ley es la que debe trazar el ámbito general de las intromisiones al derecho de propiedad, todo 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. Así las cosas, el argumento utilizado por los jueces del fondo para el rechazo de la acción original que se ha descrito anteriormente, resulta insuficiente para dispensar una motivación adecuada al fallo impugnado hoy en casación.

35.La segunda razón es de más hondo calado, pues esta jurisdicción es de criterio que lo determinante en esos casos, es decir, para distinguir cuando estamos en presencia de una restricción de la propiedad que amerite

indemnización, es verificar si se ha transgredido el contenido esencial del mencionado derecho, ya que en caso de afectación habrá indemnización. En ese sentido, no tiene importancia que la medida tomada tenga o no soporte jurídico representado por alguna actuación administrativa o legal, sino que lo trascendente aquí es que la misma, sin constituir propiamente una expropiación según el ordenamiento jurídico que regula dicho instituto, haya limitado el haz de facultades del propietario de un modo que el derecho a la propiedad ya no pueda ser reconocido como tal por la comunidad en donde la medida se haya implementado.

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

37.Lo dicho anteriormente debe entenderse en combinación al hecho de que la propiedad, según 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.

38.Una tercera cuestión viene referida a lo que se entiende como “vía de hecho administrativa”. El Tribunal Constitucional Dominicano ha establecido que, “por vía de hecho administrativa, debe entenderse una actuación material de la Administración carente de cobertura jurídica, que perturba el ejercicio de sus derechos por los particulares y prescinde de las reglas procesales establecidas. Se trata de un concepto proveniente del derecho administrativo francés, definido por el Tribunal Constitucional español como cualquier actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la singular actuación material, entendiendo como elemento característico de la vía de hecho la inexistencia de acto de cobertura jurídica.

39.Del estudio de la sentencia impugnada se verifica que, tratándose de un alegato inicial relativo a existencia de una expropiación indirecta o de “facto” del derecho de propiedad, el Tribunal a quo debió precisar la presencia de algún acto de la administración pública relativo a la expropiación forzosa de manera específica para descartar la vía de hecho y no negar dicha categoría sobre la base de actos no relacionados especialmente al procedimiento que debió generar los efectos por los que se solicita la reparación patrimonial, tal y como ocurrió en la especie.

40.En lo relativo a la motivación del fallo atacado relativo a que en la especie corresponde a un particular el pago de justo precio de la propiedad afectada, se señalarse que, independientemente a la responsabilidad o no que se verifique con respecto a ese tercero, la administración no puede, al margen de toda voluntad de las personas afectadas, delegar las funciones públicas que le encomiendan la constitución y las leyes, así como desvincularse totalmente de la responsabilidad que de ellas deriven.

41.Por lo dicho anteriormente se advierte que en la especie ha ocurrido una aplicación errónea del artículo 51 de la Constitución que justifica la casación de la sentencia impugnada.

42.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.

43.El párrafo III del artículo 176 del Código Tributario, establece que: "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.

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, la doctrina jurisprudencial observada y con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 0030-02-2020-SSEN-00067, de fecha 28 de febrero de 2020, 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 Segunda 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, CERTIFICA que la sentencia que antecede ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella, y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

www.poderjudici