PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA DEL 31 DE MAYO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0534

Sentencia impugnada:Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 14 de febrero de 2020.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

Abogados:Licdos. Oscar D'Oleo Seiffe, Romeo Ollerkin Trujillo Arias y Tayche Zarzuela Pérez.

PER1

Abogado:Lic. Manuel Muñoz Hernández.

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 de 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 mayo de 2022, año 178° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), contra la sentencia núm. 0030-03-2020-SSEN-00051, de fecha 14 de febrero de 2020, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1.El recurso fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 13 de marzo de 2020, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Oscar D'Oleo Seiffe, Romeo Ollerkin Trujillo Arias y Tayche Zarzuela Pérez, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. CED1 CED2 y CED3 con estudio profesional abierto en la dirección jurídica de su representado, ubicación descrita más adelante, actuando como abogados constituidos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), entidad pública centralizada del Estado Dominicano, con domicilio en la ADD1 Santo Domingo, Distrito Nacional.

2.La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 22 de diciembre de 2020, en la secretaria general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Manuel Muñoz Hernández, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. CED4 actuando como abogado constituido del señor PER2 dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. CED5 domiciliado y residente en la ADD2 Santo Domingo.

3.Mediante dictamen de fecha 22 de junio de 2021, suscrito por la Lcda. Ana María Burgos, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, estableciendo que procede a acoger.

4.La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en sus atribuciones contenciosas, en fecha 1 de diciembre de 2021, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F. y Nancy I. Salcedo Fernández, asistidos de la secretaria y del ministerial, trámite que una vez concluido coloca el expediente en condiciones de ser decidido.

II. Antecedentes

5.En ocasión de la declaratoria de utilidad pública del terreno ubicado en la ADD3 del Distrito Nacional, con una extensión superficial de 7,171 metros cuadrados (mts2), propiedad del señor PER2 derecho amparado en el Certificado de Título matrícula O1 en fecha 9 de agosto de 2009 la Comisión Especial de Avalúos, mediante la Administración General de Bienes Nacionales, emitió el informe de tasación que valoró el terreno descrito en la suma ascendente a quinientos setenta y tres mil seiscientos ochenta pesos dominicanos con 00/100 (RD$573,680.00).

6.En fecha 24 de agosto de 2009, la Comisión de Avalúos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) solicitó el pago del terreno precedente, por concepto de las afectaciones originadas con el proyecto de construcción vial carretera Santo Domingo – Samaná. Con posterioridad, en fecha 2 de septiembre de 2009, el director de Auditoría Interna del Ministerio de Obras Públicas (MOPC) remitió al encargado del departamento de Contabilidad la solicitud de pago descrita para realizarse a favor del señor PER2 mismo que no fue efectuado por parte del recurrente.

7.Tiempo después, en fecha 14 de noviembre de 2019 la parte hoy recurrida presentó una tasación privada realizada por el señor PER3 tasador, y el agrimensor PER4 Codia núm. 18105, certificando que el valor actual del terreno en cuestión asciende a la suma de diez millones cuatrocientos cuarenta y dos mil cuatrocientos ochenta y cinco pesos dominicanos con 64/100 (RD$10,442,485.65).

8.Frente a esta situación de variación de valores, PER5 interpuso un recurso contencioso administrativo relativo a una solicitud de justiprecio, contra el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

9.Al respecto, la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-03-2020-SSEN-00051, de fecha 14 de febrero de 2020, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA el medio de inadmisión por cosa juzgada planteado por la parte recurrida Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) a la cual se adhirió la Procuraduría General Administrativa, por los motivos ut supra indicados. SEGUNDO: ACOGE, en cuanto al fondo, y en consecuencia, ORDENA al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), el pago del justo precio de un monto de RD$5,500,000.00 pesos, a favor del señor PER5 por la expropiación forzosa de 7,171.00 Mt2 ubicados en la ADD4 Provincia Santo Domingo, por las consideraciones establecidas anteriormente. TERCERO: ORDENA al Registrador de Títulos de la Provincia de Santo Domingo, inscribir en el Registro Complementario del Certificado de Título matrícula núm. O1 que ampara la ADD4 Provincia Santo Domingo, la presente sentencia de demanda de justiprecio por expropiación forzosa, a fin de resguardar el tracto sucesivo o historia de las incidencias jurídicas sobre el inmueble. CUARTO: IMPONE al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), un ASTREINTE PROVISIONAL conminatorio de MIL PESOS DOMINICANOS (RD$1,000.00) diarios, por cada día que transcurra sin ejecutar lo decidido en esta sentencia, a partir de la notificación de la decisión, a favor de la parte recurrente, a fin de asegurar la eficacia del mandato de la presente sentencia, conforme los motivos expuestos. QUINTO: DECLARA el proceso libre de costas. SEXTO: ORDENA a la secretaria general, que proceda a la notificación de la presente sentencia por las vías legales disponibles, a la parte recurrente, señor PER5 a la parte recurrida MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC) así como a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. SÉPTIMO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo. (sic)

III. Medios de casación

10.La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Falta de motivación y desnaturalización de los hechos y el derecho (artículo 141 CPC). Segundo medio: Violación a la ley y falta de motivación (artículo 141 CPC). Tercer medio: Violación a la ley de presupuestos del Estado y la ley 86-11. Cuarto medio: Desnaturalización de los hechos y documentos.’’

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

11.En atención a la Constitución de la República, al 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, al 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 Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

12.Para apuntalar su primer medio de casación, el cual se examina en único orden por resultar útil a la solución que se le dará al caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en una falta de motivación en el rechazo del medio de inadmisión por cosa jugada, en razón de que el señor PER2 había interpuesto un recurso contencioso administrativo con las mismas partes, objeto y causa, que fue declarado inadmisible por el Tribunal Superior Administrativo, confirmado por la Suprema Corte de Justicia y la sentencia del Tribunal Constitucional TC/0651/17, de fecha 3 de noviembre de 2017, lo que transgrede la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, así como el principio de seguridad jurídica.

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

"4. La parte recurrida entiende que la sentencia marcada con el núm. TC/0651/17, versa sobre las mismas partes y el mismo objeto. Es necesario aclarar que de la simple lectura de las motivaciones de esa sentencia, no fue juzgado el fondo, por entender el Tribunal Constitucional Dominicana que carecía de especial trascendencia o relevancia constitucional, toda vez que la Suprema Corte de Justicia, al dictar su decisión se limitó a confirmar que la sentencia recurrida, la cual también se declaró inadmisible porque el recurso fue interpuesto tardíamente, cuestión que no entraña ninguna observación, en el fondo por parte del Tribunal, respecto a la violación alguna a derecho fundamental. Que sobre la cosa juzgada, el artículo 1351 del Código Civil Dominicano establece que la autoridad de cosa juzgada no tiene lugar sino respecto de lo que ha sido de fallo. Es preciso que la cosa demandada sea la misma; que la demanda se funde sobre la misma causa; que sea entre las mismas partes y formulada por ellas y contra ellas, con la misma cualidad. En tal sentido, contrario a lo alegado por la parte recurrida, el asunto que se discute en el presente caso versa sobre el pago del justo precio de un inmueble alejadamente expropiado, y que no ha sido ponderado, porque no llegó a conocerse el fondo del asunto en ninguna de las sentencias señaladas. Por tales motivos, procede rechazar el pedimento incidental planteado". (sic)

14.De forma preliminar, resulta importante establecer que la génesis del conflicto surge en torno a la reclamación del señor PER2 en pago del justo precio de una propiedad que le fuera expropiada por causa de utilidad pública, afectada a una obra realizada por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

15.Del mismo modo, hay que aclarar que primeramente fue interpuesto un recurso contencioso administrativo que terminó con la sentencia núm. TC/0651/17, dictada por el Tribunal Constitucional, en fecha 3 de noviembre de 2017, mediante la cual se declara inadmisible un recurso de revisión constitucional.

16.Dicha vía recursiva ante el Tribunal Constitucional procuraba la evaluación de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia que rechazaba el recurso de casación en ocasión de una sentencia dictada por el Tribunal Superior Administrativo. Esta última declaró inadmisible ese recurso contencioso administrativo por haberse interpuesto fuera del plazo establecido en la norma que regula la materia.

17.En segundo lugar, fue interpuesto otro recurso contencioso administrativo que terminó con la sentencia hoy recurrida en casación, cuya finalidad perseguía el pago del avalúo del mismo inmueble expropiado que fuera

objeto del proceso anteriormente mencionado, el cual fue acogido por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, mediante la sentencia núm. 0030-03-2020-SSEN-00051, de fecha 14 de febrero de 2020, recurrida hoy en casación.

18.En ese sentido, resulta útil dejar sentado que el justiprecio ha sido definido por la jurisprudencia como una indemnización que debe ser adecuada, pronta y efectiva; entendiéndose como adecuado el monto a recibir cuando para su determinación se tomen los siguientes criterios: i) el valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública; ii) el justo equilibrio entre el interés general y el interés particular; y iii) los intereses devengados desde que se perdió el goce efectivo de la posesión del inmueble. Adicionalmente dicha indemnización constitutiva de lo que se denomina justo precio estaría conformada por todo daño, de cualquier tipo, que sea la consecuencia de la pérdida coactiva de la propiedad producida por la expropiación, siempre y cuando haya sido probado ante los jueces del fondo.

19.Del estudio de la sentencia núm. TC/0651/17 (la cual fue presentada ante los jueces del fondo), esta Tercera Sala determinó que se hizo constar que objetivo del primer recurso contencioso administrativo mencionado precedentemente era el reclamo de indemnizaciones, específicamente, los daños derivados por la expropiación realizada.

20.Visto lo anterior se advierte que existe identidad de partes, objeto y causa entre los dos procesos antes mencionados, ello en vista de que la finalidad procurada por el señor PER2 en su primer recurso contencioso administrativo que fuera declarado inadmisible coincide con el objetivo del segundo. Todo en razón de que, en realidad, en ambas se persigue el justiprecio, como herramienta reponedora de los derechos integrales en valor económico, del inmueble expropiado en provecho de su titular.

21.En tales atenciones, los jueces del fondo debieron otorgar el correcto alcance jurídico al hecho de que el propósito de ambos procesos puede reconducirse al reclamo del pago del justo precio de la misma propiedad, realizadas por el hoy recurrido.

22.Debe también señalarse que el principio constitucional de prohibición de doble juzgamiento, así como el efecto jurídico que le es inherente, se predica con respecto a todo tipo de fallo, incluso cuando se declara inadmisible una acción en justicia por haberse interpuesto de forma tardía, ya que ese tipo de decisión impide el examen al fondo. Por esa razón es que constituye un razonamiento erróneo a cargo del tribunal a-quo cuando concluyó que procede el rechazo del medio de inadmisión que interpusiera en su momento la hoy recurrente por el hecho de que se trataba de una decisión de inadmisión que no decidió el fondo del asunto.

23.Al respecto, nos encontramos ante una cosa juzgada material la cual se concretiza “cuando la resolución judicial, además de ser inimpugnable, resulta jurídicamente indiscutible en cualquier otro procedimiento en que se pretenda promover exactamente el mismo litigio. Se configura con una sentencia definitivamente firme no susceptible de recurso ordinario o extraordinario, que constituye ley entre las partes en los límites de esa controversia, y es vinculante para todo proceso futuro”, tal y como ocurre en el presente caso, pues dicha decisión del Tribunal Constitucional desapodera cualquier vía existente recursiva que variase la decisión ya emitida, es decir, que no existe posibilidad de interponer ningún otro recurso.

24.En efecto, al tenor de lo sostenido por el recurrente y contrario a lo consignado en el fallo impugnado, procede en el presente caso retener el principio de autoridad de la cosa juzgada en razón de la identidad de las

partes, objeto y causa exhibidos por ambos procesos.

25.Que en esa situación, resulta válido reconocer la irrevocabilidad del dispositivo de la sentencia anterior por efecto de haber adquirido la fuerza de la cosa juzgada por las razones expuestas; que en esas condiciones procede acoger los agravios formulados en el medio examinado y casar en consecuencia la sentencia impugnada por vía de supresión y sin envío.

26.De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494, de 1947, aún vigente en este aspecto, en materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas.

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, por vía de supresión y sin envío, por no quedar cosa alguna que dirimir, la sentencia núm. 0030-03-2020-SSEN-00051, de fecha 14 de febrero de 2020, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Moisés A. Ferrer Landrón, Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico

César José García Lucas, secretario general de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO, que la sentencia que antecede fue dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada.

www.poderjudici