



SENTENCIA DEL 29 DE JULIO DE 2022, NÚM. SCJ-TS-22-0779

Sentencia impugnada: Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 20 de agosto de 2018.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrentes: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) y Estado dominicano.

PER1

Abogado: Lic. Ruddy Castillo Castillo.

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 29 de julio 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 el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena) y el Estado dominicano, contra la sentencia núm. 030-02-2018-SSSEN-00253, de fecha 20 de agosto de 2018, 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 17 de octubre de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Procurador General Administrativo, Dr. César A. Jazmín Rosario, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. CED1 con su oficina ubicada en la intersección formada por las ADD1
ADD2 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido del Estado dominicano.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 19 de febrero de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Lcdo. Ruddy Castillo Castillo, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. CED2 con estudio profesional abierto en la ADD3 ADD4 Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido de PER2

Mediante dictamen de fecha 2 de marzo de 2021, suscrito por, la Procuraduría General de la República concluyó solicitando que sea acogido el presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 29 de junio de 2022, integrada por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

En fecha 16 de mayo de 2014, el Poder Ejecutivo, mediante oficio 1526, ordena al Consultor Jurídico la emisión del decreto que ordene la expropiación por causa de utilidad pública e interés social de una porción de terreno de 5,176.56mt², dentro de la parcela núm. O1 del ADD5 para ser destinado a la conservación del Parque Mirador del Oeste.

En esa misma fecha fue solicitada a la Dirección de Catastro Nacional, mediante el oficio núm. 1525, la realización de tasaciones a diferentes solares dentro de la parcela;

Que en virtud de lo anterior y amparado en el título de propiedad núm. O2 el señor PER2 interpuso contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), el recurso contencioso administrativo mediante el cual perseguía el pago del precio justo en relación con la parcela núm. O1 del ADD7 dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-02-2018-SS-00253, de fecha 20 de agosto de 2018, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA bueno y válido, en cuanto a la forma, la demanda en pago de Justo Precio incoada por el señor PER3 en fecha 29 de junio del año 2015, contra el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, por haber sido interpuesto conforme los preceptos legales que rigen la materia. SEGUNDO: ACOGE parcialmente en cuanto al fondo, la demanda en justiprecio interpuesta por el señor PER3 por lo que se ordena al MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, el pago a favor del recurrente, quien mediante vía de hecho fue expropiado de 249.87 m² dentro de la Parcela No. O3 del en base al valor promedio por metros cuadrados que sería RD\$500.00 m² determinado en el avalúo

de la Dirección General de Catastro Nacional. TERCERO: CONDENA al MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, al pago de QUINIENTOS MIL PESOS DOMINICANOS con 00/100 (RD\$500,000,00) como justa indemnización por los daños ocasionados al señor PER3

por los motivos expuestos. CUARTO: RECHAZA el pedimento de imposición de astreinte, por los motivos expuestos. QUINTO: DECLARA el proceso libre de costas. SEXTO: ORDENA, que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el presente proceso y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. SEPTIMO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Desnaturalización de las causas del proceso y de los hechos. Violación de la Ley 344. Falta de Base legal y de Motivos. Violación al artículo 69 de la Constitución. Segundo medio: Falta de estatuir, falta de motivos y de base legal. Violación de los artículos, 141 del Código de Procedimiento Civil y 29 de la Ley 1494 del 2 de Agosto del 1947. Tercer medio: Violación del artículo 69 ordinal 4 de la Constitución de la República Dominicana” (sic).

IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

9. 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 1º 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.

10. Para apuntalar el tercer medio de casación propuesto, el cual se examina en primer orden por la solución que se dispensará a este recurso, la parte recurrente alega, en síntesis, que los jueces del fondo incurrieron en violación a las disposiciones del artículo 69 de la Constitución dominicana al decidir el caso en cuestión en base a las conclusiones presentadas por PER4 en el escrito justificativo de conclusiones depositado en fecha 12 de junio de 2018, cuando habían sido cerrados los debates en la audiencia pública del día 7 de junio de 2018, solicitando que sean acogidas las conclusiones presentadas en su recurso contencioso administrativo inicial.

11. La valoración de los medios requiere referirnos a las incidencias suscitadas en el proceso ante la jurisdicción de fondo, establecidas en la sentencia impugnada y en los documentos por ella referidos: a) que PER4

incoó un recurso contencioso administrativo en fecha 29 de junio de 2015 contra el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante el cual perseguía el pago del precio justo en relación con la parcela núm. 01 del distrito Catastral núm. del distrito Nacional, amparada en el título de propiedad núm. 75-2626, expedido a favor de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, concluyendo en dicha instancia solicitando la fijación de la audiencia para el conocimiento de la acción; b) que en fecha 7 de junio de 2018, el señor PER4 a través de sus abogados concluyó solicitando que fueran acogidas las conclusiones del recurso contencioso administrativo; c) que posteriormente, en fecha 12

de junio de 2018, la parte hoy recurrida presentó el escrito justificativo de conclusiones en el que concluyó solicitando lo siguiente: Mediante instancia de fecha 12/06/2018 el recurrente PER4 depositó por ante la Secretaria General de éste Tribunal Superior Administrativo su escrito justificativo en el cual concluye de la manera siguiente: PRIMERO: Declarar buena y válida la presente demanda en justiprecio en relación a la Parcela No. 01 del Distrito Catastral del Distrito Nacional, amparada en el Certificado de Título No.75-2626, expedido a favor de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, en la porción que ampara al señor PER4 por haber sido hecha de conformidad con la Constitución de la República Dominicana y las leyes vigentes que rige la materia. SEGUNDO: Que sea rechazado en todas sus partes el Dictamen núm. 38-2016 por la Procuraduría General Administrativa de medio Ambiente y cualquier argumento en su conclusión, así como también la Conclusiones del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, carente de base legal, no Obstante haber sido expropiado el terreno por más de 30 años imposibilitando el goce y el disfrute de su propiedad. Fijar el justiprecio más el pago de las costas y gastos de procedimientos, correspondiente a la parcela No. 01 del Distrito Catastral del Distrito Nacional, amparada en el Certificado de Título No. 75- 2626, a favor de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, y del señor PER4 Que sea rechazado el monto pírrico del Avalúo por la Dirección General de Catastro Nacional por ser considerada injusta y carente de base legal. TERCERO: Condenar al Estado Dominicano a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales al pago por un monto de veinte millones (RD\$20,000,000.00) de justiprecio más una indemnización por daños y perjuicios por tener cohibido, por más de 30 años al goce y disfrute de las cosas, al señor PER4 no obstante violentándose sus derechos que le ampara el artículo de la Constitución de la República sobre el Derecho de Propiedad, dentro del ámbito de la parcela No. 01 del Distrito Catastral No. del Distrito Nacional. CUARTO: Condenar al Estado Dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al pago de un astreinte por la cantidad de cinco mil pesos diarios (RD\$5,000.00) que su señoría considere prudente, pro cada día de retardo en el pago de la referida suma a partir de la notificación de la sentencia a intervenir. QUINTO: Ordenar al Estado Dominicano, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a realizar las gestiones pertinentes, para que en un plazo de tres (3) días francos a partir de la notificación de la sentencia a intervenir, realizar las gestiones pertinentes a los fines de requerir de la Secretaria de Estado de Hacienda, y la Dirección General de Crédito Público el pago de la suma indemnizatoria como precio justo por la expropiación de los inmuebles objeto del presente litigio perteneciente al señor PER3 d) que el tribunal a quo, acogió parcialmente el recurso contencioso administrativo, ordenando el pago de 249.87 mts2 dentro de la parcela núm. 01 del Distrito Catastral núm. 06 del Distrito Nacional, en base al valor promedio por metros cuadrados de RD\$500.00, determinado por el avalúo de la Dirección General de Catastro Nacional, ordenó el pago de una indemnización por daños y perjuicios ascendente a la suma de RD\$500,000.00 y rechazó la solicitud de astreinte solicitada.

12. Para fundamentar su decisión la Primera Sala del Tribunal Superior de Administrativo, expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“EN CUANTO AL FONDO 9. Las partes en cuanto al fondo de la acción de justiprecio, han concluido y argumentado de la manera que se expresa más arriba en la presente decisión. 10. Determinando el objeto del presente Recurso Contencioso Administrativo en demanda de Justiprecio, lo pretendido en la especie, es el pago de la suma de VEINTE MILLONES PESOS CON 00/100 (RD\$20,000,000.00), relativo a la expropiación por vía de hecho, alegada por la parte recurrente, por lo cual solicita al Tribunal ordenar el pago del monto anteriormente mencionado, así como reconocer la violación al derecho fundamental de la propiedad. VALORACION PROBATORIA 11. Conforme al principio general de la prueba, instituido en el artículo 1315

del Código Civil “el que reclama la ejecución de una obligación debe probarla”, y en esa tesitura, el Tribunal recuerda que conforme a preceptos jurisprudenciales de principio, los jueces son soberanos en la apreciación del valor de las pruebas y esa apreciación escapa al control de la casación, a menos que éstas sean desnaturalizadas’. 12. El tribunal ha valorado los medios de prueba aportadas y no ponderará los documentos depositados por el recurrente en fecha 12/06/2018, por violación al debido proceso pues el plazo otorgado en la última audiencia de fecha 07/06/2018, fue para el depósito del escrito justificativo de conclusiones. HECHOS RELEVANTES ACREDITADOS JUDICIALMENTE 13. Una vez estudiado el escrito inicial de la parte recurrente y cotejado los documentos del expediente, el tribunal pudo establecer los siguientes hechos relevantes de la causa, vistos: HECHOS NO CONTROVERTIDOS a) Que mediante oficio No.1526, de fecha 16 de mayo del año 2014, remitido al Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, se solicita sea emitido un decreto que ordene la expropiación por causa de utilidad pública e interés social, de una porción de terreno con una extensión superficial de (5,176.56) metro cuadrados, dentro de la parcela No. [REDACTED] del Distrito Catastral [REDACTED] del Distrito Nacional, para ser destinado a la conservación del Parque Mirador del Oeste. b) Que mediante oficio No.1525, de fecha 16 de mayo del año 2014, fue solicitado a la Dirección General del Catastro Nacional, la realización de tasaciones a diferentes solares dentro de la parcela No. O1 [REDACTED] del Distrito Catastral O5 [REDACTED] del Distrito Nacional. c) Que mediante comunicación de fecha 27/11/2015, el departamento de Correspondencia y Archivo del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante comunicación dirigida a la Directora Legal del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, certificó que en sus archivos reposan los originales de las comunicaciones 1526 y 1525 de fecha 16/05/2014, tramitadas al Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo y al Director General del Catastro Nacional, respectivamente. d) Que en fecha 04/04/2018, el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, depositó el original de la comunicación 0433-18, contentiva de Remisión de Avalúo, emitido por el Ministerio de Hacienda. e) Que en fecha 29/06/2015, el señor PER3 [REDACTED] interpone el recurso contencioso administrativo relativo a la Demanda Indemnizatoria por expropiación el señor JPER3 [REDACTED] contra el MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. HECHO CONTROVERTIDO 14. Del estudio del presente expediente se advierte que el hecho controvertido consiste en determinar si la actuación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, respecto del no pago al recurrente del justo precio del solar de su propiedad, expropiado sin Decreto y sin el pago previo de su justo valor, vulnera los derechos invocados por éste, y en consecuencia procede que el mismo sea compensado” (sic).

13. De las precedentes motivaciones se evidencia que los jueces del fondo centraron la controversia del asunto en cuestión lo decidieron sobre la base de las conclusiones presentadas en el escrito ampliatorio de conclusiones por la parte hoy recurrida en fecha 12 de junio de 2018.

14. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva es el derecho constitucional que tiene todo sujeto de derecho de acceder a un órgano jurisdiccional para solicitar tutela de una situación jurídica que se alega está siendo vulnerada o amenazada a través de un proceso dotado de las mínimas garantías, luego del cual se expedirá una resolución fundada en derecho, que desplegará efectos vinculantes; es por lo anterior que el sistema de Derecho dominicano ha colocado sobre la palestra interpretativa de conflictos la tutela judicial efectiva y el debido proceso, cuyo alcance se extrapola a un contenido exhaustivo de los derechos de los involucrados, revistiéndolos, entre otras cosas, del “derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa”, derecho que se manifiesta en la medida en que se hacen valer los intereses jurídicamente protegidos del sujeto, así como la presentación de su defensa y siendo administrados en el ámbito de una garantía mínima de protección, razonable y proporcional a la interpretación en armonía con la norma.

15. Así las cosas, el Tribunal Constitucional ha interpretado la nomenclatura perfeccionada entre el debido proceso y la tutela judicial efectiva, estableciendo que para que se cumplan las garantías del debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal. En ese sentido, la tutela judicial efectiva sólo puede satisfacer las exigencias constitucionales contenidas en el citado artículo 69 de la Constitución, si aparece revestida de caracteres mínimamente razonables y ausentes de arbitrariedad, requisitos propios de la tutela judicial efectiva sin indefensión a la que tiene derecho todo justiciable.

16. En el proceso instruido por el tribunal a quo y que terminó con la sentencia hoy impugnada, no se advierte que el tribunal a quo le diera oportunidad a los hoy recurrentes de defenderse sobre las conclusiones presentadas por el hoy recurrido en el escrito justificativo de conclusiones, lo que bien pudo asegurar mediante una reapertura de los debates, lo que generó de forma evidente una indefensión a los ahora recurrentes, pues esas conclusiones debieron ser propuestas en audiencia o en su defecto los jueces del fondo debieron ordenar la notificación de dicho escrito a la contraparte.

17. Aunado a lo anterior, continuando con el análisis de la sentencia impugnada a la luz del deber de garantizar de forma efectiva el derecho de defensa y de la tutela judicial efectiva, esta Tercera Sala pudo constatar que, a pesar de que los jueces del fondo en el apartado “cronología del proceso” reconocieron la existencia del dictamen núm. 33-2018, depositado en fecha 11 de enero de 2016, mediante el cual el Procurador General Administrativo, presentó conclusiones tanto incidentales como en cuanto al fondo, sin embargo en el apartado “pretensiones de las partes” no las consigna, ni desarrolla en el cuerpo motivacional de la sentencia referencia alguna respecto de las mismas, con lo que se evidencia de igual manera la vulneración al debido proceso constitucional - o debido proceso – puesto que dicha inobservancia provocó una limitación real y efectiva del derecho de defensa ocasionando un perjuicio que coloca en una situación de desventaja a una de las partes.

18. En ese tenor, conviene reiterar el criterio mantenido por esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que Los jueces del orden judicial están en el deber de responder a todas las conclusiones explícitas y formales de las partes, sea para admitirlas o rechazarlas, dando los motivos pertinentes, sean las mismas principales, subsidiarias o incidentales, así como también deben responder aquellos medios que sirven de fundamento a las conclusiones de las partes cuando éstos hayan sido articulados de manera formal y precisa, y no dejan duda alguna de la intención de las partes de basar en ellos sus conclusiones, esto necesariamente implica que toda sentencia judicial debe bastarse a sí misma, en forma tal que contenga en sus motivaciones y en su dispositivo de manera clara y precisa, una relación completa de los hechos de la causa y una adecuada exposición de derecho, siendo este deber una pieza neurálgica de la tutela judicial efectiva. De lo anterior se desprende el hecho de que los jueces del fondo incurrieron en los vicios denunciados por la parte recurrente, en consecuencia, esta Tercera Sala procede a casar con envío la sentencia impugnada.

19. 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.

20. La Ley núm. 1494-47 que Instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone 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 el 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, la doctrina jurisprudencial observada 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-SS-00253, de fecha 20 de agosto 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 Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo.

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

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

www.poderjudici