
Sentencia impugnada:	Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de diciembre de 2018.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	Dirección General de Bienes Nacionales (DGBN).
Abogados:	Licda. Belkiz A. Tejada, Dres. Miguelina Saldaña Báez y Daniel Enrique Aponte Rodríguez.
Recurrido:	José Alberto Escott García.
Abogado:	Dr. José Tomás Escott Tejada.

Juez ponente: Mag. 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 **28 de octubre de 2020**, año 177° de la Independencia y año 158° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Bienes Nacionales (DGBN), contra la sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00442, de fecha 28 de diciembre 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 5 de marzo de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por la Licda. Belkiz A. Tejada y los Dres. Miguelina Saldaña Báez y Daniel Enrique Aponte Rodríguez, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 093-0041821-8, 001-0178498-1 y 001-0024830-1, con estudio profesional abierto en el edificio que aloja a su representada la Dirección General de Bienes Nacionales, institución del Estado dominicano, creada conforme con la Ley núm. 1832, del 3 de noviembre de 1948, representada por Emilio César Rivas Rodríguez, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-522522-1, con domicilio y oficina principal ubicada en la intersección formada por las calles Pedro Henríquez Ureña y Pedro A. Lluberes, Santo Domingo, Distrito Nacional.

2. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 4 de abril de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por el Dr. José Tomás Escott Tejada, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0339139-7, con estudio profesional, abierto de manera permanente, en la calle Antonio Maceo núm. 11, edif. R & B, 1° planta, sector La Feria, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogado constituido de José Alberto Escott García, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0325729-1, domiciliado y residente en la esquina formada por las calles Manuela Diez y Calle "A", apto. 305, edif. Invi-María Auxiliadora, sector María Auxiliadora, Santo Domingo, Distrito Nacional.

3. Mediante dictamen de fecha 26 de septiembre de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

4. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones *contencioso administrativo*, en fecha 14 de octubre de 2020, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de

presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

5. La parte hoy recurrida, José Alberto Escott García, interpuso una demanda en justiprecio, reclamando el pago de la deuda por expropiación de terrenos referente a la parcela núm. 506-A-parte, del Distrito Catastral núm. 32, del Distrito Nacional realizada mediante el decreto núm. 01159-55, de 30 de septiembre de 1955, emanado del Poder Ejecutivo de la República Dominicana, contra el Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Bienes Nacionales, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo dicto la sentencia núm. 030-02-2-2018-SS-00442, de fecha 28 de diciembre de 2018, cuyo dispositivo dispone textualmente lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA los medios de inadmisión planteados por el MINISTERIO DE HACIENDA y la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES (DGBN) conforme las razones establecidas. **SEGUNDO:** Declara buena y válida en cuanto a la forma, la demanda en justiprecio incoada por el señor JOSÉ ALBERTO ESCOTT GARCÍA contra el MINISTERIO DE HACIENDA y la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES (DGBN), por haberse realizado de acuerdo a las disposiciones procesales que aplican en la materia. **TERCERO:** ACOGE parcialmente, en cuanto al fondo, y en consecuencia, ORDENA a la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES (DGBN) el pago del justo precio a favor del señor JOSÉ ALBERTO ESCOTT GARCÍA, a razón de seis mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$6,000.00) el metro cuadrado (Mt2) por la expropiación de 6,683.88Mt2 ubicados en la parcela núm. 506-A del Distrito Catastral núm. 32, sección La Caleta, Punta de Caucedo, hoy Aeropuerto Internacional de Las Américas (AILA), José Francisco Peña Gómez, por las consideraciones establecidas anteriormente. **CUARTO:** RECHAZA la solicitud de indemnización por las razones expuestas en la parte. **QUINTO:** EXCLUYE al MINISTERIO DE HACIENDA por los motivos expuestos. **SEXTO:** RECHAZA la solicitud de imposición de astreinte contra el MINISTERIO DE HACIENDA y la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES (DGBN), por los motivos expuestos. **SEPTIMO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **OCTAVO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a las partes envueltas en el proceso. **NOVENO:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

6. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Errónea aplicación del artículo 2262 del Código Civil dominicano, que establece la prescripción por veinte años. **Segundo medio:** Violación a la Ley núm. 344, de fecha 1943 y falta de base legal” (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

7. 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^a 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.

8. Para apuntalar su primer medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* aplicó erróneamente las disposiciones del artículo 2262 del Código Civil Dominicano, en vista de que la acción judicial interpuesta por la parte hoy recurrida tiene su fundamento en el Decreto núm. 1159-55, de fecha 30 de septiembre de 1955, que declaró de utilidad pública e interés social varias parcelas para la construcción del aeropuerto internacional de las Américas, Dr. José Francisco Peña Gómez, de manera que habiendo sido interpuesta la demanda en pago de justiprecio de la propiedad expropiada por el Estado Dominicano, que terminó con la sentencia hoy impugnada, en fecha 25 de octubre de 2018, es evidente que se encontraba prescrita por interponerse fuera del plazo de los 20 años indicados por la ley.

9. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a qua* expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“Este caso exhibe condiciones suficientes para ser declarado admisible en cuanto a la forma, y al amparo de la figura de la tentativa de conculcación sucesiva de derechos fundamentales, específicamente el derecho al pago del justo precio, derivado de la propiedad que el señor JOSE ALBERTO ESCOTT GARCIA posee respecto del inmueble de 6,683.87Mt² ubicados en la parcela núm. 506-A del Distrito Catastral núm. 32, sección La Caleta, Distrito Nacional, declarado de utilidad pública mediante Decreto núm. 886 del 27 de mayo del año 1955, modificado por el Decreto núm. 01159, para la construcción del hoy Aeropuerto Internacional de Las Américas, Dr. José Francisco Peña Gómez; lo anterior debido a que conforme se verifica en los actos de alguacil números 00496/2018, 00296/2018 y 00496/2018 del ministerial Dante E. Alcántara Reyes, así como los Oficios DM/2005 de fecha 5/5/2016 y MH/2018/011529 de fecha 17 de abril del año 2018, ambos emanados por el demandado MINISTERIO DE HACIENDA, el reclamante requirió ante el referido ministerio pago del justo precio de su propiedad con motivo de la declaratoria de utilidad pública (...)” (sic).

10. Ha sido criterio sostenido por esta Corte de Casación que en presencia de una decisión correcta, esta jurisdicción puede acudir a la técnica casacional de la sustitución de motivos, otorgando de ese modo la fundamentación que debió adornar a la sentencia dictada por los jueces del fondo en aras de garantizar el debido proceso a obtener una decisión con una justificación aceptable.

11. El tribunal *a quo*, para rechazar un pedimento de prescripción con relación a una demanda en pago de justiprecio en virtud a una expropiación por causa de utilidad pública, acudió al instituto procesal relativo a la continuidad de la falta (en ese caso de pago del justo precio), la cual es utilizada en materia de amparo para evitar los efectos perjudiciales que para el demandante ocasiona el cumplimiento del plazo para el ejercicio de dicha acción, todo bajo el alegato que un estado de falta continúa habilita, siempre para su ejercicio.

12. Esta Tercera Sala entiende que con relación a un proceso ordinario como el que nos ocupa (proceso contencioso-administrativo), no es necesario acudir a dicho instituto del estado de falta continúa para evitar la prescripción extintiva de la acción, dado que su naturaleza principalmente revisora de los actos jurídicos emitidos de manera formal podría hacer que parezca extraña su aplicación, situación que se agrava en la especie en la que ello no es necesario, tal y como se establecerá a continuación.

13. En el estado actual de nuestro derecho, la expropiación, si bien inicia mediante un procedimiento administrativo, es ordenada por un juez del poder judicial al tenor del artículo 2 de la Ley núm. 344-43 del 1943, modificada por la Ley núm. 51-07. De ahí se infiere que una acción como la que nos ocupa, tendente a obtener el pago del justo precio a causa de una expropiación, nace, y tiene su origen o punto de partida cuando estamos en presencia de una expropiación en términos jurídicos, lo cual puede asegurarse cuando el juez la ha ordenado conforme al citado texto de ley, debiendo dicho funcionario fijar a seguidas el precio.

14. Antes de ordenarse judicialmente la expropiación no podría decirse que ha transcurrido el plazo de la prescripción de una acción que tiene como objeto único el pago del justo precio que es su consecuencia, razón por la que debe rechazarse el medio de casación analizado, teniendo en cuenta la sustitución de motivos dispuesta por esta Tercera Sala.

15. Situación diferente sucedería si se pretende la nulidad del decreto de expropiación, cuyo plazo ha de iniciar a partir de la notificación formal del decreto expropiatorio al afectado, en aquellos casos de fácil individualización por aplicación de los principios *in dubio pro homine* y *pro actione*.

16. No obstante lo antes indicado, lo cual constituye la justificación de la imprescriptibilidad dentro de los ámbitos del derecho administrativo como área autónoma del derecho público, debemos resaltar que cuando el inmueble expropiado, sea un inmueble registrado, en virtud del principio IV de la Ley 108-05, sobre Registro Inmobiliario, los derechos a favor del administrado gozan de la imprescriptibilidad, encontrándose dentro de dichos derechos, el derecho a recibir el pago del justo precio como consecuencia de la expropiación forzosa realizada por el Estado.

17. Para apuntalar su segundo medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal

a quo incurrió en falta de base legal, al inobservar las disposiciones procedimentales que indica la Ley 344-43 del 1943 y dar validez a una experticia particular, en lugar de haber tomado en cuenta, para fijar el pago del justo precio, lo que de manera científica indicó la Dirección General de Catastro Nacional, único órgano competente, conforme con la ley, para fijar el valor de los bienes expropiados, violentado los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Dominicana y en los convenios ratificados.

18. Para fundamentar su decisión, el tribunal *a qua* expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“(…) Se reitera que siempre y cuando se aporte prueba fehaciente que refute el contenido de los avalúos practicados por la Dirección General de Catastro Nacional u otro informe que permita examinar la legitimidad de esos actos de administración (avalúos) el tribunal los ponderara de acuerdo a la normativa aplicable y las circunstancias que se traten. en ese sentido, el tribunal en virtud del principio constitucional de razonabilidad y basándose en que los precios determinados por la Dirección General de Mensura y el informe realizado por el Ing. Cesar Augusto Pérez Rosa sobre la parcela núm. 506, fueron calculados en base a montos disímiles al fijado procede admitir el precio fijado por el tribunal superior de tierras, en su decisión núm. 099, equivalente rd\$6,000,00 el metro o resultante del promedio de las sumas de ambos informes, en razón de la carencia de un avalúo reciente en el expediente de que se trata y del lapso de tiempo que ha transcurrido entre dicha decisión y la resolución del presente caso, maxime cuando el accionante no ha aportado informes actualizados que pudieren hacer variar el monto indicado (...)” (sic).

19. Es preciso indicar que *si bien se otorga al Estado la posibilidad de apoderarse de determinados bienes particulares, esto no significa que los derechos del particular claudican totalmente ante el Estado, sino que en el lugar de su derecho de propiedad, que desaparece, surge un nuevo derecho, el derecho a ser indemnizado y, por tanto, a recibir una justa compensación; esto en razón de que este derecho sustitutivo debe ser, como su nombre lo indica, una justa compensación o indemnización, que no signifique ni enriquecimiento ni empobrecimiento para el expropiado, es decir, una indemnización que sustituya el derecho que ha sido lesionado por el ejercicio de la potestad expropiatoria.*

20. Así las cosas, esta Tercera Sala, estima que cuando acontece una expropiación forzosa sobre un inmueble por motivo de utilidad pública o interés general, en la realidad material y jurídica no se trata siquiera de una venta forzosa, sino de la pérdida coactiva de la propiedad producida por la obra del Derecho, la cual produce daños que deben ser compensados en su integralidad y cuyo abono es ordenado por el propio ordenamiento jurídico, todo lo cual, en el contexto de una economía de mercado, evoca la idea de valor de mercado como justo precio. Es por ello que se reconoce que la expropiación implica una conversión de derechos (el bien expropiado sale del patrimonio del expropiado y se sustituye por su valor económico).

21. Dentro del concepto justo precio, la jurisprudencia convencional se inclina en indicar que supone una indemnización que debe ser adecuada, pronta y efectiva; en ese sentido se ha de entender como adecuado el monto a recibir, cuando en su determinación se tome en cuenta: 1º) el valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública.; 2º) el justo equilibrio entre el interés general y el interés particular; y 3º) 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 propiedad producida por la expropiación, siempre y cuando haya sido probado ante los jueces del fondo.

22. El .justo precioj que debe ser pagado por el bien objeto de expropiación, es un concepto jurídico indeterminado cuyo fijación está a cargo de los jueces que conocen del procedimiento expropiatorio, el cual, en ausencia de normas precisas para su determinación (tal y como sucede en nuestro ordenamiento jurídico) debe estar guiado por la racionalidad práctica de cada caso concreto, lo que *sólo puede conducir a que el precio que se determine en una expropiación deba ser real y efectivamente sel verdadero y justo valore*, estimación para la cual los jueces del mérito podrán auxiliarse de medidas de instrucción, de

entenderlas pertinentes, para formar su convicción sobre los montos que componen el justo precio a fin de dictar una sentencia que contenga un monto razonable que no suponga un perjuicio patrimonial al Administrado.

23. Que entre los distintos elementos que pueden ser analizados por los jueces en esta tarea, se incluye el avalúo realizado por la Dirección de Catastro Nacional sobre la base de la ley de creación y modificación, pero cuya aplicación no impide el análisis sistémico de todos los elementos que puedan llevar al juzgador a la fijación del justo precio, tal y como se lleva dicho anteriormente, así como ordenar las medidas de oficio, de entenderlas pertinentes, que les llevarán a la consecución de la verdad y la justicia.

24. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, advierte que, el tribunal *a qua* no ha incurrido en el vicio analizado, en tanto que, atendiendo que en el caso de la especie, existe contestación en el monto indicado en el avalúo realizado por la Dirección Nacional de Catastro, en el uso de su poder soberano de apreciación, procedió a fijar los montos sobre la base de las pruebas aportadas, específicamente en la labor de evaluación realizada por el Tribunal Superior de Tierras, atendiendo a un monto razonable como concepto del justo precio, lo cual escapa al control de la casación, salvo desnaturalización, sin que se advierta un análisis irrazonable de las facultades dadas a la jurisdicción contencioso administrativa para la determinación de la legalidad, razón por la cual procede desestimar el medio examinado y en consecuencia, se rechaza el presente recurso de casación.

25. 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: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la Dirección General de Bienes Nacionales (DGBN), contra la sentencia núm. 030-02-2018-SSEN-00442, de fecha 28 de diciembre de 2018, dictada por la Primera 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, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico. César José García Lucas, Secretario General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

www.poderjudici