

## SENTENCIA DEL 28 DE ABRIL DE 2021, NÚM. 96

Sentencia impugnada:	Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 31 de julio de 2018.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	Julio Alberto Vargas Céspedes.
Abogados:	Licdos. Enmanuel Rosario Estévez y Joel Vargas Guzmán.

*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, 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 **28 de abril de 2021**, año 178° de la Independencia y año 158° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Julio Alberto Vargas Céspedes, contra la sentencia núm. 0030-03-2018-SEEN-00230, de fecha 31 de julio de 2018, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en atribuciones contencioso administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

#### *I. Trámites del recurso*

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 7 de septiembre de 2018, en la secretaría general de esta Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Enmanuel Rosario Estévez y Joel Vargas Guzmán, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 031-00455028-4 y 402-2181709-7, con estudio profesional, abierto en común, en la avenida Lope de Vega núm. 13, plaza Progreso Business Center, *suite* 401, ensanche Naco, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de Julio Alberto Vargas Céspedes, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1169532-6, domiciliado y residente en la avenida Coronel Juan María Lora Fernández núm. 30, sector Los Ríos, Santo Domingo, Distrito Nacional.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 8 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, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0144533-6, con estudio profesional abierto en la intersección formada por las calles Socorro Sánchez y Juan Sánchez Ramírez, 2° piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando en representación del Estado dominicano y del Ministerio de Educación de la República Dominicana, de acuerdo a lo establecido en el artículo 166 de la Constitución dominicana y en las Leyes núms. 11-92, 13-07 y 3726-53.

Mediante dictamen de fecha 27 de noviembre de 2019, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República estableció que procede rechazar el presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones *contencioso administrativo*, en fecha 24 de febrero de 2021, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Anselmo Alejandro Bello F., jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

La Mag. Nancy I. Salcedo Fernández no firma la presente decisión, por haberse deliberado con anterioridad al 6 de abril de 2021, fecha en la cual se integró como jueza miembro de esta Sala.

## II. Antecedentes

En fecha 14 de marzo de 2014 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 82-14, mediante el cual declaró de utilidad pública e interés social la parcela 98, Distrito Catastral núm. 31, D. N., propiedad del Consejo Estatal del Azúcar (CEA) y usufructuado por Julio Alberto Vargas Céspedes, quien interpuso un recurso contencioso administrativo en ejecución de contrato en fecha 20 de enero de 2016, aduciendo que suscribió un contrato de compraventa con el Estado Dominicano, por lo que la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, dictó la sentencia núm. 0030-03-2018-SSEN-00230, de fecha 31 de julio de 2018, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

**PRIMERO:** RECHAZA los medios de inadmisión planteados por el Procurador General Administrativo, por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente sentencia. **SEGUNDO:** DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto por el señor JULIO ALBERTO VARGAS CÉSPEDES, en fecha 20 de enero del año 2016, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. **TERCERO:** RECHAZA en cuanto al fondo, el Recurso Contencioso Administrativo, interpuesto por el señor JULIO ALBERTO VARGAS CÉSPEDES, en fecha 20 de enero del año 2016, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión. **CUARTO:** DECLARA el presente proceso libre de costas. **QUINTO:** ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría al recurrente, JULIO ALBERTO VARGAS CÉSPEDES, a la recurrida, MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, y al Procurador General Administrativo. **SEXTO:** ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

## III. Medio de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación el medio siguiente: “**Único medio:** Violación a la Ley, Desnaturalización de los hechos, falta de motivos y ponderación de la prueba y falta de base legal” (sic).

## IV. Consideraciones de la Tercera Sala, después de deliberar

### Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1° de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

Para sustentar su único medio de casación la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* desnaturalizó los hechos, al no ponderar las fotografías que evidencian la toma de posesión del terreno ni la certificación emitida por la unidad de adquisición de terrenos del Ministerio de Educación de la República Dominicana, en la que consta que esa institución había adquirido el terreno propiedad del hoy recurrente, por lo que, para arribar a la decisión hoy impugnada, debió ponderar y examinar las piezas probatorias depositadas en el expediente, las cuales fueron comunicadas a las partes contrarias y no fueron objetadas debiendo tomar en cuenta, que previo a la emisión del decreto que declaró de utilidad pública e interés social la porción de terreno de la cual fue expropiado, ya existía una negociación o acuerdo amigable, de conformidad con el artículo 1583.

Sigue alegando el recurrente que la negociación es demostrada por dos eventos, el primero por la solicitud del Ministerio de Educación de la República Dominicana dirigida al recurrente para la autorización

de entrada del ingeniero Miguel Ángel Hilario, con lo cual toma formal posesión del inmueble y el segundo, la aceptación por parte del hoy recurrente de que esta tome posesión formal de los terrenos objeto de la relación jurídica e inicie los trabajos de movimientos de tierras; con lo que advierte, no solo que la existencia del acuerdo para la venta de terreno, sino su entrega, en consecuencia, el tribunal *a quo* debió comprender que existió entre las partes una operación jurídica y para eso debió tomar en cuenta las pruebas arriba descritas, a fin de ajustar los hechos a la realidad y determinar el acuerdo arribado por las partes y luego la declaratoria de utilidad pública de los terrenos expropiados; que además, la parte recurrida fue representada por sus funcionarios públicos encargados de la unidad de adquisición de terrenos ostentando la calidad de compradores y el hoy recurrente en calidad de vendedor, lo que su voluntad y consentimiento a través de esa certificación, en la cual se acredita que dicha institución adquirió el terreno más su posesión.

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

19. Que luego realizar el estudio pormenorizado de la glosa documental, lo argumentado por las partes, se evidencia que el recurrente pretende mediante el presente recurso contencioso administrativo que el tribunal ordene la ejecución de un contrato suscrito con el MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, sin embargo, el contrato en el cual ha fundamentado su acción recursiva, ha sido depositado en fotocopia, figurando en el mismo únicamente la firma del recurrente, sin contar con un registro que le imprima veracidad;... 22. Continuando con la consideración anterior, en las condiciones esenciales para la validez de las convenciones, se establece como primer requisito el consentimiento, el cual es definido como un “acuerdo de voluntades sobre la materia objeto del contrato, que se manifiesta por el concurso de la oferta y la aceptación”; no se ha podido determinar que la parte recurrida haya aceptado la compra de la referida porción de terreno, en virtud de que el contrato que ha sido depositado, tal y como ha sido establecido en un considerando anterior, carece de la firma del Ministro de ese entonces del MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, y es quien ostentaba la capacidad para contratar. 23. Que en lo relativo al segundo requisito que es el objeto cierto que sea la materia del contrato, no se ha probado ante este tribunal el interés de la parte recurrida, en querer contratar; 24. Que respecto al tercer requisito, que es la causa, aunque en principio, el contrato aparenta tener una causa lícita, sin embargo, al no encontrarse firmado por la parte recurrida, carece de validez. 25. Que para que de un contrato nazcan derechos y obligaciones debe reunir los requisitos establecidos a tales efectos, y al no encontrarse firmado por una de las partes, resultaría contraproducente ordenar a una de las partes a ejecutar una obligación que no ha quedado demostrada de manera fehaciente ante el tribunal, máxime cuando la parte recurrida, MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, ha manifestado que no ha ocupado los terrenos en cuestión. Que en consonancia con lo anteriormente expuesto, este colegiado entiende procedente rechazar el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por el señor JULIO ALBERTO VARGAS CÉSPEDES, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, ya que el documento en el cual fundamenta su recurso no reúne las características que hagan presumir su validez, es decir, el consentimiento, el objeto y la causa (sic).

El recurrente tiene como objeto en su recurso contencioso administrativo la ejecución de un contrato de venta inmobiliaria entre las partes en causa.

Los jueces del fondo determinaron que dicho contrato no era válido en vista de que el documento mediante el cual se pretende acreditar no contiene la firma del órgano administrativo que alegadamente lo compró.

En vista de que se trata de un contrato de compra-venta inmobiliaria, su prueba, tendente a su ejecución judicial, tal y como sucede en la especie, se rige supletoriamente por las disposiciones del derecho común, específicamente las relativas al artículo 1108 del Código Civil en cuanto al consentimiento de la parte que se obliga, ello aunque se trata de contratos en que intervengan administraciones públicas.

Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera, que el tribunal *a quo*, ejerciendo el amplio poder de apreciación de las pruebas de que está investido en esta materia, lo cual le faculta para

valorarlas racionalmente y determinar su peso en relación al caso que se le presenta una solución particular o específica, luego de realizar la valoración correspondiente llegó a la conclusión, que el contrato de compraventa depositado para establecer el vínculo jurídico entre las partes no cumplía con las condiciones de validez previstas en el artículo 1108 del Código Civil dominicano.

Ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia que *la interpretación de las convenciones es del completo dominio de los jueces del fondo, quienes pueden apreciar soberanamente los hechos y las circunstancias del caso sin que esta apreciación pueda ser censurada en casación.*

En ese tenor, al analizar los jueces del fondo el contrato aludido, advirtieron que este se encontraba desprovisto de la firma del "adquiriente" requisito *sine quo non* para establecer el consentimiento de aceptar la compra del referido inmueble. En efecto, si bien la parte recurrente aportó como sustento probatorio lo siguiente: "1. Copia fotostática de certificación de fecha 20 de enero de 2014, emitida por el Plan de Adquisición de Terrenos. 2. Copia fotostática de seis (6) fotografías", como consta transcrito en la pág. 6 de la sentencia impugnada, lo cierto es que, el objeto del recurso contencioso administrativo se fundamentaba en la ejecución de un contrato de compraventa inmobiliaria, el cual constituía la prueba esencial para establecer la relación contractual entre las partes.

Si bien es cierto que la alegada certificación expedida por el Plan de Adquisición de Terrenos del Ministerio de Educación de la República Dominicana, así como las fotografías depositadas, fueron mencionadas por el tribunal *a quo* dentro de los medios de pruebas aportadas ante los jueces y cuyo contenido no fue objeto de una ponderación particular, sino que fue examinado conjuntamente con las demás pruebas, no significa que la sentencia impugnada incurriera en una desnaturalización de los hechos, como pretende la parte recurrente, puesto que el tribunal *a quo* adoptó su decisión al valorar de manera integral y armónica todas las pruebas en el ejercicio de su amplio poder de apreciación, estableciendo motivos suficientes y pertinentes que la justifican, máxime cuando en la especie no se advierte que en los argumentos y conclusiones propuestos por la recurrente ante esos jueces formularan alguna consideración particular al respecto, por lo que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, pudo verificar que, en la especie, se ha hecho una correcta aplicación de la ley, sin incurrir el fallo impugnado en los vicios denunciados por la parte recurrente en el medio examinado, procediendo rechazar el presente recurso de casación.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, esta corte de casación entiende pertinente precisar que el tribunal *a quo*, al rechazar el referido recurso contencioso administrativo en ejecución de contrato de compra-venta inmobiliaria, haya impedido que el propietario del inmueble pueda ser indemnizado con el pago de su justo precio, como consecuencia de la expropiación por causa de utilidad pública que intervino con respecto del bien por ser un hecho de la causa no contradictorio ante los jueces del fondo.

Conforme con lo previsto por el artículo 176, párrafo V del Código Tributario, el cual expresa que: *en el recurso de casación en esta materia 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:** RECHAZA el recurso de casación interpuesto por Julio Alberto Vargas Céspedes, contra la sentencia núm. 0030-03-2018-SS-00230, de fecha 31 de julio de 2018, 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, Anselmo 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 ha sido dictada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

[www.poderjudici](http://www.poderjudici)