

SENTENCIA DEL 30 DE MARZO DE 2016, NÚM. 40

Sentencia impugnada:	Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de julio de 2014.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	David Mercedes Fernández.
Abogado:	Dr. César A. Jazmín Rosario, Licdos. Tomás Hernández Cortorreal y Cristóbal Matos Fernández.
Recurridos:	Instituto Agrario Dominicano (IAD) y Tomas Hernández Alberto.
Abogado:	Dr. Ramón Custodio Fabián.

TERCERA SALA.

Casa/Rechaza.

Audiencia pública del 30 de marzo de 2016.

Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por David Mercedes Fernández, dominicana, mayor de edad, Cédula de Identidad y Electoral núm. 136-0009631-0, domiciliada y residente en el sección Los Limones, municipio El Pozo, provincia María Trinidad Sánchez, contra la sentencia dictada por la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, el 30 de julio de 2014, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones al Lic. Félix Burgos, Procurador General Administrativo, en representación del Dr. César A. Jazmín Rosario, en representación del Instituto Agrario Dominicano (IAD) y Estado Dominicano;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 16 de febrero de 2015, suscrito por los Licdos. Tomás Hernández Cortorreal y Cristóbal Matos Fernández, Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0030033-4 y 001-0937965-1, respectivamente, abogados de la recurrente señora David Mercedes Fernández, mediante el cual proponen los medios que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la secretaría de la Suprema Corte de Justicia el 25 de marzo de 2015, suscrito por el Dr. Ramón Custodio Fabián, Cédula de Identidad y Electoral núm. 008-0002683-3, abogado del recurrido Tomas Hernández Alberto;

Visto el memorial de defensa de fecha 23 de marzo de 2013, suscrito por el Dr. César A. Jazmín Rosario, Cédula de Identidad y Electoral núm. 001-0144533-6, Procurador General Administrativo, abogado del recurrido Instituto Agrario Dominicano (IAD);

Que en fecha 2 de marzo de 2016, esta Tercera Sala en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo, integrada por los Jueces: Edgar Hernández Mejía, en funciones de Presidente; Sara I. Henríquez Marín, Robert C. Placencia Alvarez y Francisco Antonio Ortega Polanco, asistidos por la Secretaria General, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente Recurso de Casación;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1 y 65 de la Ley sobre

Procedimiento de Casación;

Visto el auto dictado el 28 de marzo de 2016 por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual se llama a sí mismo, en su indicada calidad, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que se refiere constan como hechos precisos los siguientes: **a)** que con respecto a la demanda en ratificación de determinación de herederos, nulidad de acto administrativo, traspaso de derecho de propiedad y accesoriamente en responsabilidad civil, interpuesta por la señora David Mercedes Fernández contra el Instituto Agrario Dominicano, (IAD) y el Ing. Tomas Hernández Alberto ante la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de María Trinidad Sánchez, dicho tribunal dictó en fecha 5 de junio de 2006, la sentencia civil núm. 401/2006, mediante la cual declaró su incompetencia de atribución para estatuir sobre dicha demanda por ser de la competencia de la jurisdicción inmobiliaria y sobreseyó la parte de la demanda accesoria en reparación de daños y perjuicios hasta que el Tribunal de Tierras decidiera sobre las demandas principales relacionadas con el cuestionamiento a un derecho de propiedad, las que caen bajo su competencia; **b)** que en fecha 27 de mayo de 2008, el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original del Municipio de Nagua dictó su sentencia núm. 20080026, mediante la cual se dispuso, entre otras cosas, que la única persona con calidad para reclamar los bienes relictos del finado Hilario Mercedes Félix, era su hija, la señora David Mercedes Fernandez; **c)** que sobre el recurso de apelación parcial interpuesto contra esta decisión en cuanto a los dispositivos segundo, tercero y cuarto de la misma, el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Noreste dictó sentencia de fecha 2 de septiembre de 2009, mediante la cual declaró su incompetencia para conocer de la demanda en nulidad de acto administrativo y declinó el asunto ante el Tribunal Superior Administrativo, al tenor de lo previsto por el artículo 24 de la Ley núm. 834 de 1978; **d)** que por efecto de dicha declinatoria de oficio, efectuada por la jurisdicción inmobiliaria, resultó apoderada la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo para conocer sobre la demanda interpuesta por la hoy recurrente en nulidad del acta núm. 02/05/2001 de fecha 7/5/2001, dictada por la Comisión Nacional de Titulación Definitiva del Instituto Agrario Dominicano (IAD) y del oficio núm. 0670 del 28 de febrero de 2002, dictado por el Director General del Instituto Agrario Dominicano, (IAD), mediante los cuales se traspasó a favor de los señores Eladio Mercedes y Fermina Luzón Mercedes, los derechos registrados en el asentamiento parcelero AC-09, parcela interna núm. 295, ubicada dentro de la parcela general 825 del Distrito Catastral núm. 2 del municipio de Nagua, cuyo beneficiario original era el señor Hilario Mercedes Félix; **e)** que para decidir sobre esta demanda, el Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia que hoy se recurre en casación y cuyo dispositivo es el siguiente: *“**Primero:** Declara bueno y válido, en cuanto a la forma el recurso contencioso administrativo, incoado el dieciséis (16) del mes de febrero del año 2010, por la señora David Mercedes Fernández, en contra del Instituto Agrario Dominicano (IAD), por haber sido hecho conforme los preceptos legales que rige la materia; **Segundo:** Rechaza en cuanto al fondo el referido recurso, interpuesto por la señora David Mercedes Fernández, en consecuencia, confirma en todas sus partes el acta núm. 02/05/2001, de fecha 7/5/2001, en el rol núm. 3, rendida por la Comisión Nacional de Titulación Definitiva y el oficio núm. 0670, de fecha 28/2/02, rendido por el Director General del Instituto Agrario Dominicano (IAD), en la persona del Ing. Tomás Hernández Alberto, en los cuales se ordena la transferencia de los derechos registrados en el Proyecto AC-009, en la Parcela Interna núm. 295, Cooperativa 1-3, de la Parcela general 825, del Distrito Catastral núm. 2 de Nagua; **Tercero:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente, señora David Mercedes Fernández, a la parte recurrida, Instituto Agrario Dominicano (IAD) y al Procurador General Administrativo; **Cuarto:** Declara libre de costas el presente proceso; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;*

Considerando, que en su memorial de casación la recurrente invoca los siguientes medios contra la sentencia impugnada: **Primer Medio:** Alteración a la denominación y naturaleza de la demanda; **Segundo Medio:** Violación a las normas jurídicas que rigen la materia; **Tercer Medio:** Falta de ponderación de los medios de prueba; **Cuarto Medio:** Violación al principio de atribución de competencia; **Quinto Medio:** Violación a la Constitución

Dominicana;

Considerando, que en el desarrollo de los medios primero y cuarto, que se reúnen para ser examinados en primer término por recaer sobre una cuestión derivada de la competencia de atribución, la recurrente alega en síntesis lo que sigue: “que el Tribunal Superior Administrativo se ha apoyado en una premisa falsa al considerar que la presente demanda cae bajo su competencia, ya que dicho tribunal no observó que el apoderamiento original de esta demanda fue por ante el juzgado de primera instancia quien erróneamente lo remitió a la jurisdicción inmobiliaria y de esta a la jurisdicción contencioso administrativa, pero en la especie el fondo de la demanda no versa sobre litis en derechos registrados ni mucho menos se trata de un recurso contencioso administrativo, sino que de lo que se trata es de una demanda de carácter civil derivada de un asentamiento agrario constituido en bien de familia, que por mandato de la ley está sometido a un régimen especial de naturaleza civil, por lo que al declarar su competencia dicho tribunal ha partido de una premisa falsa, violando las normas del debido proceso de ley así como el principio de atribución de competencia; que el presente caso se trata del asentamiento a parceleros que como ordenan en imponen los artículos 2 y 3 de la Ley núm. 339 sobre bien de familia, esos asentamientos quedan constituidos en bien de familia y para ser revocados deben cumplirse con las disposiciones del artículo 2 de la Ley núm. 5879 sobre Reforma Agraria, modificada por la Ley núm. 55-97; que al ser un asunto de bien de familia, el legislador ha establecido cual es el tribunal competente para decidir demandas que envuelvan asuntos de esta naturaleza, lo que ha sido dispuesto por el artículo 19 de la Ley núm. 1024 que instituye el Bien de Familia y que le atribuye competencia al Tribunal Civil para decidir sobre todas las demandas relativas a la validez de la Constitución, renuncia y enajenación total o parcial del bien de familia, lo que no fue ponderado por el tribunal a-quo al atribuirse competencia”;

Considerando, que al examinar la sentencia impugnada se advierte, que para retener su competencia de atribución para conocer sobre la demanda en nulidad de los actos de asentamiento parcelario dictados por el Instituto Agrario Dominicano (IAD), el Tribunal Superior Administrativo estableció claramente en su sentencia que se encontraba apoderado de este asunto a consecuencia de la declinación del expediente por parte del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Noreste mediante sentencia del 2 de septiembre de 2009 que declaró su incompetencia para estatuir sobre esta demanda en nulidad de acto administrativo y declinó ante el Tribunal Superior Administrativo a los fines de que este tribunal *“conociera sobre la demanda incoada por la señora David Mercedes Fernández en contra del acto del Estado realizado con la transferencia de los derechos del finado Hilario Mercedes Félix a favor de los señores Eladio Mercedes y Fermina Luzón Mercedes”*;

Considerando, que de lo anterior se desprende, que al retener su competencia en la parte de la demanda interpuesta por la hoy recurrente donde cuestionaba la validez de los actos administrativos de revocación y de transferencia de concesiones parcelarias dictados por el Instituto Agrario Dominicano (IAD), el Tribunal Superior Administrativo no violó las reglas de competencia de atribución como pretende la recurrente, ya que si bien es cierto que la demanda originalmente intentada por la misma tenía otros aspectos que caían bajo la competencia de otras jurisdicciones, como la Jurisdicción Civil y la Inmobiliaria, no menos cierto es, que la parte de la demanda que fue declinada por el Tribunal Superior de Tierras ante el Tribunal Superior Administrativo, fue la que cuestionaba la legalidad de la actuación de la Administración cuando procedió a dictar el acto revocatorio del asentamiento parcelario del señor Hilario Mercedes Félix, causante de la hoy recurrente y transferir dichos derechos a terceras personas distintas al núcleo familiar del indicado señor, lo que indica que esta reclamación cae bajo la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa;

Considerando, que por tales razones esta Tercera Sala entiende, que siendo el acto administrativo el eje central del control de juridicidad de la actuación de la Administración por parte del Poder Judicial y siendo incuestionable que en la especie el Tribunal Superior Administrativo se encontraba únicamente apoderado de la parte de la demanda donde la hoy recurrente solicitaba la nulidad absoluta de los referidos actos de revocación y asentamiento parcelario dictados por el Instituto Agrario Dominicano (IAD), por entender que eran contrarios al derecho, lo que consta en las conclusiones que formuló en ese sentido, resulta evidente que la disconformidad de la recurrente se dirigía a la impugnación de una actividad de carácter administrativo que le ocasionó un perjuicio a sus intereses, lo que cae bajo el ámbito del control de la jurisdicción contencioso administrativa, tal como se

desprende de los artículos 139 y 165 de la Constitución Dominicana al instituir esta jurisdicción y regular sus atribuciones y como fue acogido por el tribunal a-quo al declarar su competencia para conocer de dicho recurso;

Considerando, que por último e independientemente de que la competencia de dicha jurisdicción resulta evidente por las razones explicadas anteriormente, esta Tercera Sala entiende pertinente observar que la decisión de incompetencia dictada por el Tribunal Superior de Tierras fue aceptada por la hoy recurrente, puesto que no recurrió contra ella, lo que indica que la misma adquirió la autoridad de cosa juzgada a su respecto, lo que constituye otra razón para rechazar los medios que se examinan por improcedentes y mal fundados;

Considerando, que en los medios segundo, tercero y quinto, que se reúnen para su examen por su relación, la recurrente alega en síntesis lo siguiente: “Que al establecer en su sentencia que el Instituto Agrario Dominicano cuando ordenó la transferencia de los derechos registrados en el asentamiento parcelario AC-009 en provecho de otra persona que no era la que fue asentada primero, lo hizo dentro del marco de sus facultades legales, pero sin examinar cuál era el marco legal que facultaba a dicha institución para esta actuación, dicho tribunal incurrió en la violación de las normas jurídicas que rigen la materia, ya que no observó que esta facultad del Instituto Agrario Dominicano (IAD) de revocar un asentamiento anterior y transferir los derechos del mismo a otras personas, está condicionada y supeditada por la ley, específicamente por la Ley núm. 5879 sobre Reforma Agraria, modificada por la Ley núm. 55-97, que dispone y ordena el procedimiento a seguir para estos casos; que tampoco ponderó dicho tribunal, que el señor Hilario Mercedes Félix fue asentado en primer lugar en el proyecto agrario en cuestión en el año 1965, mediante decreto presidencial del 24 de enero de 1965, que mantiene todo su imperio jurídico, por lo que no se explica que el Instituto Agrario Dominicano y su Director General hayan procedido en el año 2001, a dictar los actos mediante los cuales asentaban en el mismo predio a otras personas, cambiando el estatus jurídico establecido con anterioridad en provecho del primer asentamiento, sin demostrar por ningún medio legal cuales fueron las razones que lo facultaban para afectar el asentamiento establecido con anterioridad en provecho de su causante, lo que no fue examinado por dicho tribunal;

Considerando, que sigue alegando la recurrente, que constituye una afirmación falsa del tribunal a-quo cuando estableció en su sentencia, que la hoy recurrente no aportó pruebas que demostraran la veracidad de sus alegatos, lo que se contradice, puesto que en su sentencia dichos jueces enumeran las pruebas documentales que fueron aportadas, lo que confirma que no fueron ponderadas ni mucho menos se analizó el alcance de las mismas como medios de pruebas fehacientes que demostraban que el asentamiento agrario en el proyecto AC-009 en el Pozo de Nagua se ejecutó conforme al decreto presidencial de fecha 24 de enero del 1965, en el que resultó beneficiado entre otros parceleros, el señor Hilario Mercedes Félix, lo que indica que este asentamiento fue primero en el tiempo y preferible en el derecho, por lo que ninguna acción o acto jurídico posterior puede afectarlo, siendo esto un principio jurídico de orden constitucional y fundamental en justicia que fue desconocido por el tribunal a-quo al limitarse a declarar en su sentencia que el Instituto Agrario Dominicano actuó dentro de sus facultades al ordenar la transferencia de dichos derechos sin referirse a lo que le estaba siendo invocado y probado en el sentido de en dicho predio ya había sido asentado originalmente el señor Hilario Mercedes Félix por el indicado decreto del 1965 y que 36 años después, es decir en el año 2001, sin cumplir con ningún requisito legal, se procedió a titular a otra persona como beneficiario de dicho asentamiento campesino, violando lo dispuesto en el indicado decreto y sin cumplir con las normas del debido proceso para sustituir a la persona originalmente asentada en el año 1965, lo que a todas luces revela lo ilegal y violatorio de derechos constitucionales que son los actos dictados por el Instituto Agrario Dominicano en el año 2001 y lo injustificada y contraria al ordenamiento legal que resulta la sentencia impugnada cuando procedió a validar esta acción”;

Considerando, que al examinar las motivaciones establecidas por el tribunal a-quo para tomar su decisión se evidencia la contradicción y la escasa instrucción realizada por dichos jueces, que deja sin motivos y sin base legal su decisión, ya que por un lado establecieron como un punto no controvertido que el señor Hilario Mercedes Félix se encontraba asentado en la referida parcela y que sus derechos fueron posteriormente transferidos a favor de los señores Eladio Mercedes y Fermina Luzón Mercedes; pero, inexplicablemente, dichos jueces afirmaron en otra parte de su sentencia para motivar el rechazo de las pretensiones de la hoy recurrente, *“que el señor Hilario Mercedes Félix, no figuraba en el listado de los beneficiarios del asentamiento campesino arriba descrito, requisito*

sine qua nom para poder transferir derechos registrados”; con lo que volvieron dichos jueces a incurrir en afirmaciones que lucen incoherentes y que dejan sin motivos precisos su decisión, ya que no se explica que por un lado manifestaran que dicho señor no era beneficiario de ningún asentamiento en dicho parcela, mientras que en otra parte decidieran que al momento del Instituto Agrario Dominicano ordenar la transferencia de los derechos que le pertenecían a dicho señor en provecho de otras personas, lo hizo dentro del marco de sus facultades legales; que esta contradicción de motivos conduce a que ninguno pueda ser tomado como base para explicar esta decisión, lo que además revela la incongruencia y falta de reflexión que primó en dichos jueces al dictar su decisión;

Considerando, que otro vicio que se advierte en esta sentencia y que conduce a que la misma no se baste a sí misma por no contener los elementos que la justifiquen, se revela cuando el tribunal a-quo se limita a establecer que el Instituto Agrario Dominicano actuó conforme a las disposiciones de la ley de Reforma Agraria cuando procedió a desconocer los derechos del señor Hilario Mercedes Félix en dicho asentamiento campesino y a transferirlos a favor de los señores Eladio Mercedes y Fermina Luzón, sin que en ninguna de las partes de esta sentencia dichos jueces hayan procedido a explicar, como era su deber, cuáles fueron las razones en que se fundamentaron para formar su convicción en ese sentido, máxime cuando en la misma sentencia se puede advertir que ante dichos jueces fueron aportados elementos de prueba suficientes por parte de la hoy recurrente que de haber sido debidamente examinados hubieran podido variar la suerte de esta decisión, pero que no fueron ponderados por dichos jueces lo que impidió que pudieran establecer argumentos convincentes que respalden su decisión;

Considerando, que si bien es cierto que la Ley de Reforma Agraria faculta al Instituto Agrario Dominicano para efectuar los asentamientos campesinos y para ordenar la revocación de los mismos y su transferencia en provecho de otras personas que reúnan las condiciones de ley, no menos cierto es que esta facultad no puede ser ejercida de forma arbitraria por esta institución estatal, ya que la propia ley se encarga de establecer de forma taxativa en sus artículos 43 y 44, cuales son los casos en que podrá ser ordenada esta revocación y el procedimiento a seguir para la misma, lo que fue desconocido por dichos jueces al momento de establecer que la actuación de la administración fue efectuada bajo el marco de la ley, indicando esto lo peregrino de esta afirmación por parte de dicho tribunal, puesto que no precisaron las razones concretas que la justificaran; sobre todo cuando al examinar esta sentencia se observa que los jueces del tribunal a-quo se limitaron a citar textualmente el artículo 42 de la Ley de Reforma Agraria que regula la forma de proceder en el caso de que un parcelero muera antes de haber obtenido el título definitivo de su parcela, pero sin que explicaran si dicho texto se aplicaba o no al caso de la especie y si fue en base al mismo que pudieron llegar a la conclusión de que la actuación administrativa era conforme a derecho como manifestaron en su sentencia;

Considerando, que al no existir estas precisiones en la sentencia impugnada, esta Tercera Sala entiende que la misma carece de los argumentos suficientes y pertinentes que la justifiquen y que demuestren que los jueces del Tribunal Superior Administrativo aplicaran correctamente el derecho y su sistema de fuentes, sino que por el contrario, la falta de coherencia y de razones convincentes que se advierte en esta sentencia conlleva a establecer que la misma carece de motivos y de base legal, por lo que debe ser casada; con la exhortación al tribunal de envío de que al conocer nuevamente el asunto lo instruyan de forma suficiente y que valoren ampliamente todos los medios de prueba que hayan sido puestos a su alcance a fin de que su sentencia contenga el debido encadenamiento entre las pretensiones de las partes, los elementos de prueba y lo decidido por dichos jueces;

Considerando, que de acuerdo a lo previsto por el artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, siempre que la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto ante otro tribunal de la misma categoría que aquel de donde proceda la sentencia objeto de casación, lo que en la especie será cumplido enviando el presente caso ante una sala distinta del mismo tribunal, al tratarse de una sentencia del Tribunal Superior Administrativo que es de jurisdicción nacional y dividido en salas;

Considerando, que en el recurso de casación en materia contencioso administrativa no hay condenación en costas, lo que aplica en el presente caso, ya que así lo dispone el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947.

Por tales motivos, **Primero:** Casa parcialmente en su ordinal segundo, la sentencia dictada en sus atribuciones de lo Contencioso Administrativo por la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo el 30 de julio del 2014, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto así delimitado ante la Segunda Sala del mismo tribunal; **Segundo:** Rechaza el recurso en sus demás aspectos; Tercero: Declara que en esta materia no hay condenación en costas;

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 30 de marzo de 2016, años 173° de la Independencia y 153° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Edgar Hernández Mejía, Sara I. Henríquez Marín y Robert C. Placencia Alvarez. Mercedes A. Minervino, Secretaria 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