

SENTENCIA DEL 12 DE OCTUBRE DE 2011, NÚM. 28

Sentencia impugnada: Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 9 de junio de 2010.
Materia: Laboral.
Recurrente: Ayuntamiento del municipio de Santo Domingo Oeste.
Abogados: Dres. Andrés Vásquez Santana y Plutarco Jáquez Ramón.
Recurrida: Comercial del Hogar, S. A.
Abogados: Lic. Guillermo Valera Sánchez, Licdas. Raisa Abreu P. y Senia Adonis y Dres. Federico Valera y Samboy Félix.

TERCERA SALA

Casa

Audiencia pública del 12 de octubre de 2011.

Preside: Juan Luperón Vásquez.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de la Suprema corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento del municipio de Santo Domingo Oeste, entidad autónoma de derecho público regulada conforme a las disposiciones de la Ley núm. 176-07, con domicilio social ubicado en la Av. Los Beisbolistas núm. 134, del sector de Manoguayabo, municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, representado por Francisco Peña Tavárez, síndico municipal dominicano, mayor de edad, con cédula de identidad y electoral núm. 001-0198270-0, contra la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el 9 de junio de 2010, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Oído en la lectura de sus conclusiones a la Licda. Senia Adonis, por sí y por los Dres. Federico Valera, Samboy Félix y Raysa Abreu P., abogados de la recurrida Comercial del Hogar, S. A.;

Oído el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;

Visto el memorial de casación, depositado en la Secretaría General de la Suprema corte de Justicia el 29 de junio de 2010, suscrito por los Dres. Andrés Vásquez Santana y Plutarco Jáquez Ramón, con cédulas de identidad y electoral núms. 001-0697737-4 y 001-1064620-5, respectivamente, abogados de la entidad recurrente, mediante el cual proponen los medios de casación que se indican más adelante;

Visto el memorial de defensa depositado en la Secretaría General de la Suprema corte de Justicia el 13 de agosto de 2010, suscrito por los Licdos. Guillermo Valera Sánchez y Raisa Abreu P., con cédulas de identidad y electoral núms. 001-1090152-7 y 001-1618904-4, respectivamente, abogados de la recurrida;

Visto el auto dictado el 10 de octubre de 2011, por el magistrado Juan Luperón Vásquez, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema corte de Justicia, por medio del cual se llama a sí mismo, para integrar la Sala en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1, 20 y 65 de la

Ley sobre Procedimiento de Casación;

La CORTE, en audiencia pública del 2 de marzo de 2011, estando presentes los Jueces: Pedro Romero Confesor, en funciones de Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez y Darío O. Fernández Espinal, asistidos de la Secretaria General y después de haber deliberado los jueces signatarios de este fallo;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere consta lo siguiente: : a) que en fecha 7 de septiembre de 1988 mediante Decreto del Poder Ejecutivo núm. 415-88, fue declarada una servidumbre de paso sobre terrenos propiedad de particulares, los cuales serían ocupados por las tuberías y otras obras conexas para la ejecución del Acueducto Valdesia-Santo Domingo; también declara como zona vedada para cualquier tipo de construcción una franja de 60 metros a todo lo largo de la traza de la tubería desde la Presa Valdesia; b) que en fecha 27 de febrero de 1992 fue dictado el decreto núm. 72-92 que modificó el decreto anterior, dejando sin efecto la disposición de declaración de zona vedada para cualquier tipo de construcción por la traza de la tubería, y dispone que los propietarios de inmuebles afectados por las instalaciones del Acueducto Valdesia-Santo Domingo puedan reponer sus verjas, cercas o paredes divisorias y/o puedan realizar construcciones menores, de acuerdo con las leyes vigentes y la debida autorización de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD); c) que los terrenos ocupados por dicha servidumbre corresponden a las parcelas números 221, 225 y 125-A-1, propiedad de la Compañía Comercial del Hogar, C. por A., conforme con el Certificado de Título núm. 2003-8556 y las constancias anotadas en los Certificados de Títulos núms. 64-5428 y 72-3782, emitidos por el Registrador de Títulos del Distrito Nacional; d) que el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste procedió a ocupar dichos terrenos propiedad de la Compañía Comercial del Hogar, C. por A., abriendo caminos a través de los mismos; e) que no conforme con esta actuación del Ayuntamiento, la Compañía Comercial del Hogar, C. por A., interpuso recurso contencioso administrativo ante el tribunal a-quo que dictó la sentencia, objeto de este recurso, cuyo dispositivo dice lo siguiente: “**Primero:** Declara bueno y válido en cuanto a la forma, el presente recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 2 de marzo de 2009, por la compañía Comercial del Hogar, C. por A., contra las actuaciones del Ayuntamiento Santo Domingo Oeste y el señor Francisco Peña, Alcalde; **Segundo:** Acoge, en cuanto al fondo, el recurso contencioso administrativo interpuesto en fecha 2 de marzo de 2009, por la compañía Comercial del Hogar, C. por A., contra las actuaciones del Ayuntamiento Santo Domingo Oeste o cualquier Alcalde; en consecuencia ordena al Ayuntamiento Santo Domingo Oeste o cualquier persona que esté ocupando la propiedad, desocupar de inmediato los terrenos pertenecientes a la compañía Comercial del Hogar, C. por A.; **Tercero:** Condena al Ayuntamiento Santo Domingo Oeste y el señor Francisco Peña, Alcalde, al pago de Dos Millones de Pesos (RD\$2,000,000.00) a favor de la compañía Comercial del Hogar, C. por A., como justa reparación por los daños y perjuicios causados; **Cuarto:** Condena al Ayuntamiento Santo Domingo Oeste y al señor Francisco Peña, Alcalde, al pago de un astreinte de Cinco Mil Pesos diarios (RD\$5,000.00) por cada día de retardo en la entrega o desocupación de los referidos terrenos; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea ejecutada sobre minuta, no obstante cualquier recurso”;

Considerando: que en su memorial de casación, la entidad recurrente invoca contra la sentencia impugnada los siguientes medios: **Primer Medio:** Falta de pruebas y de motivación; **Segundo Medio:** Violación al artículo 649 del Código Civil; **Tercer Medio:** Violación al artículo 12 de la Ley núm. 3726 sobre Procedimiento de Casación, modificado por la Ley núm. 491-08; **Cuarto Medio:** Falta de base legal y fundamentación de daños y perjuicios; **Quinto Medio:** Insuficiencia de motivos;

Considerando: que en el desarrollo de los cinco medios propuestos, los que se reúnen para su examen y solución la entidad recurrente alega en síntesis, que la Segunda Sala del Tribunal Superior

Administrativo al emitir su sentencia incurrió en falta de pruebas y de motivos al entender que el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste procedió a ocupar dichos terrenos, sin indicar los medios de pruebas de que dispuso para determinar la comisión de tales hechos, máxime cuando el ayuntamiento señaló en sus medios de defensa ante el tribunal a-quo que no ha ocupado dichos terrenos y que mucho menos ha derrumbado puertas ni paredes, por tratarse de un camino o carretera que está siendo usado por los munícipes de los barrios que convergen por más de 21 años, en función de la servidumbre establecida en el Decreto núm. 72-92; que para comprobar si los hechos que se le atribuyen fueron cometidos o no, solicitó al tribunal que ordenara una inspección a dichos terrenos, lo que fue rechazado por éste; que al establecer en su sentencia que, en la especie, se ha declarado una servidumbre de paso única y exclusivamente para uso particular, como lo es la construcción del acueducto Valdesia-Santo Domingo, dicho tribunal ha violado el artículo 649 del Código Civil, con lo que ha desvirtuado la esencia de la servidumbre que es de dominio público, y que por lo tanto nunca puede ser declarada para uso de particulares, ya que desde la conversión de esa franja de terreno en servidumbre en el año 1988 mediante el decreto 415, la misma es usada por todos los munícipes de los barrios de esa comunidad, por lo que es del dominio público; que el tribunal al ordenar en su sentencia que la misma sea ejecutoria sobre minuta y no obstante cualquier recurso, incurrió en la violación del artículo 12 de la Ley de Casación, modificado por la Ley núm. 491-08, que establece que el simple recurso de casación suspende la ejecución de la decisión atacada; que asimismo al establecer una condena en reparación de daños y perjuicios, no ofrece ninguna motivación ni las pruebas de como llegó a la conclusión de que el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste tenía ocupado dichos terrenos; que tampoco establece a través de que medios probatorios estableció la magnitud de los daños ocasionados por las supuestas puertas derribadas, incurriendo en un uso excesivo y desproporcionado del poder de apreciación de que está revestido un magistrado; así como tampoco ofrece motivos suficientes para condenar al pago de un astreinte, sobre todo cuando ordena la entrega de un inmueble que no está ocupado por esta entidad, sino por su propietario, por lo que solicita la casación de esta decisión por carecer de base legal y de motivos que la fundamenten;

Considerando, que en los motivos de su decisión, el tribunal a-quo expresa lo que a seguidas se transcribe: “que el artículo 51 de la Constitución de la República Dominicana establece lo siguiente: “Art. 51. “El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes”; que del estudio y análisis del expediente se puede observar que la Comercial del Hogar, C. por A., es propietaria de los siguientes inmuebles: de una porción de terreno ascendente a 01 Has., 99As., y 66.4Cas., dentro de la Parcela núm. 221, del Distrito Catastral núm. 10 del Distrito Nacional, amparada en Constancia Anotada en el Certificado de Título núm. 64-5428; Parcela núm. 225, del Distrito Catastral núm. 10, del Distrito Nacional, con una extensión superficial de 02 Has., 02 As., 95 Cas., amparada por el Certificado de Título núm. 2003-8550; de una porción de terreno con una extensión superficial de Cuatro Mil Quinientos Ochenta y Dos Metros Cuadrados con Veinticuatro Decímetros Cuadrados (4,582.24), dentro de la Parcela núm. 125-A-1, del Distrito Catastral núm. 4, del Distrito Nacional, amparada por el Certificado de Título núm. 72-3782; que en fecha 7 de septiembre de 1988, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto núm. 415-88 de fecha 7 de septiembre de 1988, por el cual declara una servidumbre de paso sobre terrenos propiedad de particulares, que harán de ocupar las tuberías a colocar y obras conexas a realizar para la construcción del Acueducto Valdesia-Santo Domingo. Que dicho decreto declara zona vedada, para cualquier tipo de construcción en una franja de 60 metros a todo lo largo de la traza de la tubería, desde la presa de Valdesia hasta la planta potabilizadora en La Bonita y de 40 metros desde este último sitio hasta la obra de partición en la intersección de las avenidas Luperón y J. F. Kennedy, en la

ciudad de Santo Domingo y en los sitios donde lo señala la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (Caasd);

Considerando, que también consta en la decisión recurrida, que posterior al decreto núm. 415-88 de fecha 7 de septiembre de 1988, el Poder Ejecutivo emitió el decreto núm. 72-92 de fecha 27 de febrero de 1992, en virtud del cual deja sin efecto la declaración de zona vedada para cualquier tipo de construcción dispuesta por el decreto núm. 415-88 y se autoriza a los propietarios de los terrenos afectados reponer las verjas, cercas o paredes divisorias y/o puedan realizar construcciones menores bajo las condiciones que se determinen en cada caso. Que ninguno de los referidos decretos están sustentados en la Ley núm. 344 de fecha 29 de julio de 1943, sobre procedimiento de expropiación y sus modificaciones, en razón de que en el caso no ha habido una expropiación sino que se ha declarado una servidumbre de paso única y exclusivamente para la construcción del acueducto Valdesia-Santo Domingo, siendo los terrenos ocupados por dicha servidumbre propiedad de la recurrente Comercial del Hogar, C. por A.; que no obstante no referirse el decreto núm. 72-92 de fecha 27 de febrero de 1992, a una expropiación, sino a la declaratoria de una servidumbre de paso específicamente a favor de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), por los requerimientos operacionales y sanitarios de las instalaciones de las tuberías del Acueducto Valdesia-Santo Domingo, dentro de los terrenos propiedad de la Compañía Comercial del Hogar, C por A., el ayuntamiento Santo Domingo Oeste ha ocupado los referidos terrenos, procediendo a derribar las puertas de acceso y cercas de limitación de la propiedad, además construyendo calles y caminos de accesos, lesionando así el derecho que le asiste del goce y disfrute de la propietaria, actuaciones que no corresponden a las competencias propias y legales de ningún ayuntamiento, por lo que dichas actuaciones constituyen vías de hecho administrativas; que la doctrina ha definido las vías de hecho como todos los casos en que la administración pública pasa a la acción sin haber adoptado previamente la decisión que le sirva de fundamento jurídico y aquellos otros en los que en el cumplimiento de una actividad material de ejecución comete una irregularidad grosera en perjuicio del derecho de propiedad o de una libertad pública. También aquellos actos materiales ejecutados por agentes administrativos que lesionan los derechos de los particulares, aún cuando se realicen bajo el pretexto de cumplir con una atribución pública; que habiéndose comprobado que, en la especie, no se trata de una expropiación de terrenos por parte del Estado, sino de una declaratoria de servidumbre de paso sobre terrenos propiedad de particulares, que habrán de ser ocupados por las tuberías a colocar y obras conexas a realizar para la construcción del acueducto Valdesia-Santo Domingo, habiendo comprobado que los referidos terrenos son propiedad de la Compañía Comercial del Hogar, C. por A., y los mismos han sido ocupados de manera ilegal por el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste, este tribunal procede a acoger el presente recurso y ordena la reparación de los daños y perjuicios causados por un monto de Dos Millones de Pesos (RD\$2,000,000.00), como justa reparación por los daños causados y fija un astreinte de Cinco Mil Pesos (RD\$5,000.00), por cada día de retardo en la entrega o desocupación de los referidos terrenos”;

Considerando, que lo transcrito precedentemente revela que al establecer en su sentencia que el Ayuntamiento de Santo Domingo Oeste incurrió en vías de hecho administrativas al pretender trazar un camino público dentro de los terrenos de la recurrida, el tribunal a-quo hizo una correcta interpretación y aplicación de la normativa que regula el derecho de propiedad, contrario a lo que alega el recurrente, ya que tras analizar los decretos expedidos por el Poder Ejecutivo, pudo establecer y así lo expresa en su sentencia, que en la especie, dichos terrenos no fueron expropiados ni declarados de utilidad pública por el Estado, sino que los mismos quedaron instituidos como predios sirvientes para una servidumbre de paso personal en provecho exclusivo de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD), a fin de que esta institución pudiera acceder a dichos terrenos e instalar las tuberías

y obras conexas para la construcción y operación del Acueducto Valdesia-Santo Domingo, por lo que resulta evidente que al no tratarse de una expropiación ni de una declaración de utilidad pública, los terrenos en cuestión continúan siendo de la propiedad de la recurrida, tal como fue comprobado por dicho tribunal en su sentencia, lo que impedía que la autoridad municipal incurriera en las vías de hecho cuestionadas en la especie, pretendiendo la construcción de un camino público dentro de dicha propiedad, con la arbitraria intención de convertirla en un bien del dominio público, actuación que obviamente vulnera y restringe de forma ilegítima el libre disfrute y ejercicio del derecho de propiedad de dicha empresa sobre estos terrenos, tal como fue apreciado y decidido por el tribunal a-quo en su sentencia, en la que establece justos motivos para validar la violación del derecho de propiedad de la hoy recurrida por parte de la autoridad municipal, lo que compromete su responsabilidad civil ocasionándole daños y perjuicios que necesariamente ameritan una reparación pecuniaria, así como el pago de un astreinte para constreñir al agraviante a la pronta restauración del derecho fundamental violentado;

Considerando, que, en cuanto al monto de la indemnización de Dos Millones de Pesos (RD\$2,000,000.00) suma acordada por los daños y perjuicios causados por la recurrida, por las vías de hecho perpetradas por el Ayuntamiento, el tribunal no establece en su sentencia, de manera clara y precisa, cuales fueron los elementos que le sirvieron de base a su apreciación, tal como lo alega la parte recurrente en su memorial de casación; que en consecuencia, el examen de la sentencia impugnada revela que, en ese aspecto, el Tribunal a-quo no dio motivos suficientes y pertinentes para justificar la cuantía acordada a la empresa recurrida por la citada suma y, en esa situación la Suprema corte de Justicia no está en condiciones de verificar si el monto de la indemnización acordada resulta razonable y proporcional a los daños y perjuicios ocasionados por esta actuación ilegítima del recurrente, por lo que dicha sentencia debe ser casada en ese aspecto, por falta de motivos y de base legal, rechazándose el recurso en los demás aspectos;

Considerando, que en materia contencioso-administrativa no ha lugar a condenación en costas, ya que así lo establece la ley núm. 1494 de 1947, aun vigente en ese aspecto.

Por tales motivos: **Primero:** Casa la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo el 9 de junio de 2010, en cuanto al monto de la indemnización por daños y perjuicios y envía el asunto, así delimitado, ante la primera sala del mismo tribunal; **Segundo:** Rechaza los demás aspectos del recurso; **Tercero:** Declara que en esta materia no procede condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala 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 12 de octubre de 2011, años 168º de la Independencia y 149º de la Restauración.

Firmado: Juan Luperón Vásquez, Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez, Darío O. Fernández Espinal y Pedro Romero Confesor. Grimilda Acosta, Secretaria General.

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

www.suprema.gov.do