

---

Sentencia impugnada: Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 28 de febrero de 2016.

Materia: Contencioso-Administrativo.

Recurrentes: Ana Linda Fernández de Paola y Emil Fernández de Paola.

Abogados: Dra. Melina Martínez Vargas y Lic. Virgilio A. Méndez Amaro.

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, 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 **30 de octubre de 2019**, año 176° de la Independencia y año 157° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por Ana Linda Fernández de Paola y Emil Fernández de Paola, italianos, titulares de las cédulas de identidad personal núms. 001-1304014-1 y 001-0008462-3, domiciliados y residentes en la avenida Núñez de Cáceres núm. 106, esq. calle Camila Henríquez Ureña, local 2-B, segunda planta, edif. Plaza Taino, sector Mirador Norte, Santo Domingo, Distrito Nacional, en su condición de herederos de Alessandro de Paola Sangiovanni; quienes tienen como abogados constituidos al Lcdo. Virgilio A. Méndez Amaro y a la Dra. Melina Martínez Vargas, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0146208-3 y 001-1645482-8, con estudio profesional, abierto en común, en la oficina de abogados Méndez & Asociados, ubicada en el domicilio de sus representados; recurso que está dirigido contra la sentencia núm. 030-2017-SS-00065, de fecha 28 de febrero de 2016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

*I. Trámites del recurso:*

1. Mediante memorial depositado en fecha 15 de mayo de 2017, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, Ana Linda Fernández de Paola y Emil Fernández de Paola, interpusieron el presente recurso de casación.

2. Por acto núm. 314/2017, de fecha 18 de mayo de 2017, instrumentado por Pablo Alfonso Valdez Álvarez, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santo Domingo, la parte recurrente emplazó a la Administración General de Bienes Nacionales y el Procurador General Administrativo, contra los cuales dirige el recurso.

3. Mediante resolución núm. 2193-2018, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el 15 de agosto de 2018, se declaró el defecto de la parte recurrida Administración General de Bienes Nacionales y Procurador General Administrativo.

4. La Procuraduría General de la República mediante dictamen de fecha 6 de diciembre de 2018, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, dictaminó el presente recurso, estableciendo lo siguiente: **ÚNICO:** Que procede RECHAZAR, el recurso de casación interpuesto por los señores ANA LINDA FERNANDEZ DE PAOLA, EMIL FERNANDEZ DE PAOLA, contra la Sentencia No. 030-2017-SS-00065 de fecha veintiocho (28) de febrero del dos mil diecisiete (2017), dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo (sic).

5. La audiencia para conocer el recurso de casación fue celebrada por esta Sala de la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones *contencioso administrativo*, en fecha 28 de agosto de 2019, en la cual estuvieron presentes los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez

Goico, asistidos de la secretaria y del ministerial actuante, trámite que una vez concluido coloca el expediente en condiciones de ser decidido.

6. La actual conformación de los jueces de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, fue establecida mediante acta núm. 06/2019, de fecha 11 de abril de 2019, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de la manera siguiente: Manuel A. Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Rafael Vásquez Goico, Anselmo A. Bello Ferreras y Moisés Ferrer Landrón, jueces miembros.

#### *II. Antecedentes:*

7. Que sustentada en la falta de acuerdo sobre el pago del precio del terreno afectado por el decreto de expropiación forzosa núm. 722 de fecha 4 de abril de 1975, Ana Linda Fernández de Paola y Emil Fernández de Paola, incoaron una demanda en reclamación del justiprecio contra el Estado dominicano, dictando la Tercera Sala del Tribunal Administrativo la sentencia núm. 030-2017-SS-00065, de fecha 28 de febrero de 2016, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

**PRIMERO:** Rechaza el medio de inadmisión planteado por la ADMINISTRACION DE BIENES NACIONALES, por las razones manifestadas anteriormente. **SEGUNDO:** Acoge parcialmente la demanda en justiprecio incoada por los señores ANA LINDA FERNANDEZ DE PAOLA, EMIL FERNANDEZ DE PAOLA, por lo que se ordena el pago a favor de la parte demandante de la suma que determine la Dirección General de Catastro Nacional, sobre los terrenos ascendentes a 125 hectáreas, 77 áreas y 20 centiáreas ubicados en la Parcela núm. 9, con Designación Catastral núm. 10/1ra., situado en la sección Boca de Yuma, municipio de Higüey, provincia La Altagracia, que en vida fueron propiedad del señor Alessandro de Paola de conformidad con el Certificado de Título 78/16, a lo cual se encuentra condicionada la ejecución de la presente sentencia condenatoria. **TERCERO:** Declara el proceso libre de costas. **CUARTO:** Ordena, que la presente sentencia sea comunicada por secretaria a la parte recurrente, señora ANA LINDA FERNÁNDEZ DE PAOLA y EMIR FERNÁNDEZ DE PAOLA, a la parte demandada, ADMINISTRACIÓN DE BIENES NACIONALES y a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **QUINTO:** Ordena, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

#### *III. Medios de Casación:*

8. Que la parte recurrente Ana Linda Fernández de Paola y Emil Fernández de Paola, en sustento de su recurso de casación invoca los siguientes medios: **Primer medio:** Desnaturalización de los hechos y documentos de la causa. **Segundo medio:** Violación o aplicación incorrecta de la ley. **Tercer medio:** No respuesta a las conclusiones vertidas por los hoy recurrentes, lo que equivale a falta de motivación de conformidad con la ley y a varias decisiones del Tribunal Constitucional.

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

##### **Juez ponente: Rafael Vásquez Goico.**

9. En atención a la Constitución de la República, al 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, al 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 Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

10. Que para apuntalar sus medios de casación primero y segundo, los que se reúnen para su estudio por su vinculación y por resultar útil a la solución que se dará al presente caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el objeto del recurso contencioso administrativo que culminó con el fallo hoy atacado en casación reclamó que se declarara buena y válida la acción en justo precio por la expropiación de 1,589 hectáreas, 57 áreas y 67 centiáreas dentro de la parcela núm. 9, D. C. núm. 10/1ra., sección Boca de Yuma, municipio Higüey, provincia La Altagracia, propiedad de su causante Alessandro de Paola Sangiovanni, tal como lo establece el decreto de expropiación núm. 722; sin embargo, dicho tribunal ante este pedimento lo acogió parcialmente ordenando el pago a su favor sobre dichos terrenos, pero en base a lo que fuera determinado por Catastro sobre 125 hectáreas, por lo que resulta evidente que desnaturalizó los medios de prueba, específicamente el certificado de título núm. 78/16, expedido

por el Registrador de Títulos de El Seibo donde se puede determinar que su causahabiente era propietario de 1,589 hectáreas y no solo de 125 como se hizo constar en la sentencia impugnada, obviando que en el mismo certificado de título en su última anotación se establece que en el 1989, su causante le compró sus propiedades en dicha parcela a América e Idelfonso Strazzulla, quedando subrogado en su derechos y prerrogativas, las que ascendían a 1,159 y 303 hectáreas que unidas a las 125 lo convertía en propietario de 1,589 hectáreas, expropiadas por el indicado decreto; que por tanto dicho tribunal incurrió en la desnaturalización del referido certificado, no obstante a que se basó en él para dictar su sentencia, lo que es una cuestión de derecho y no de hecho que está sujeta al control de la casación. Que al acoger su demanda en justiprecio, pero ordenando que el pago de la suma fuera determinado por el Catastro Nacional, el tribunal *a quo* incurrió en la violación de su derecho de propiedad consagrado por el artículo 8 de la Constitución, entonces vigente al momento de la expropiación y el artículo 51 de la actual, ya que en la especie no ha existido ni existe el previo pago en su justo valor de la propiedad expropiada, violando también el artículo 127 de la Ley núm. 108-05 sobre Registro Inmobiliario, que modificó el artículo 2 de Ley núm. 344 sobre Expropiaciones, estableciendo que en caso de no llegarse a un acuerdo sobre el valor de la propiedad que va a ser expropiada, la parte perjudicada debe dirigir una instancia al Juez de Primera Instancia competente, o al tribunal de jurisdicción original, funciones que ahora corresponden al tribunal *a quo*, solicitando la fijación del precio correspondiente mediante sentencia, así como no observó que el Estado nunca le ha dado cumplimiento al artículo 13 de la indicada Ley núm. 344, que establece que en caso de no haya acuerdo sobre el precio, el Estado podrá entrar en posesión del bien expropiado, una vez que haya depositado en una cuenta especial de la Tesorería Nacional el valor ofrecido por el expropiante, bajo reservas de discutir ese valor por ante los tribunales competentes; que fueron varias las comunicaciones relacionadas con el presente caso y las diligencias realizadas ante la Administración General de Bienes Nacionales y el Ministerio de Hacienda con las cuales no se pudo concretizar acuerdo alguno sobre el precio a pagar por la expropiación, pretendiendo el Estado fijar el valor de dichos terrenos al que tenían en el 1975; que la Ley núm. 317 sobre el Catastro Nacional, establece que este es el organismo oficial para la realización de tasaciones que pueden servir como elementos de juicio para la fijación de un justo precio en caso de no existir acuerdo entre las partes por causa de expropiación, es de conocimiento general que las tasaciones de Catastro se encuentran por debajo de su valor real de mercado, lo que está en contradicción con lo previsto por el artículo 10 de la Ley núm. 344 sobre Expropiaciones, modificada por la Ley núm. 700, del 24 de junio de 1974 y con los artículos 24 y 25 de la Ley núm. 317 de 1968; que dicho tribunal no valoró debidamente los medios de prueba aportados por la parte recurrente, como son, entre otros: el indicado certificado de título, la resolución núm. 001-2008, de fecha 5 de agosto de 2008 del Catastro Nacional que fija el precio del metro cuadrado en esa zona, arrojando un valor de RD\$954,000,000.00 y las tasaciones privadas por técnicos matriculados en el Codia y en la Superintendencia de Bancos, que por tanto, si el tribunal *a quo* no quiso asumir ese valor determinado por Catastro en el 2008, por lo menos debió indicar en su sentencia ese valor como mínimo al momento de impartir sus instrucciones al Catastro Nacional, aunque la obligación de dicho tribunal era proceder de conformidad con los medios de prueba aportados a fin de establecer la fijación del justiprecio que le fuera solicitado.

11. Que la valoración de estos medios requiere referirnos a los hechos suscitados ante la jurisdicción de fondo establecidos de la sentencia impugnada y de los documentos por ella referidos: a) que en fecha 4 de abril de 1975 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto núm. 722 que dispuso la expropiación de 1,589 hectáreas, 57 áreas y 67 centiáreas dentro de la parcela núm. 9, del Distrito Catastral núm. 10/1ra, sección Boca de Yuma, municipio Higüey, provincia La Altagracia, propiedad de Alessandro de Paola Sangiovanni, para ser destinada al Parque Nacional del Este; b) que en fecha 14 de agosto de 1998 la parte recurrente Ana Linda Fernández de Paola y Emil Fernández de Paola, sucesores del finado Alessandro de Paola, solicitaron a la Presidencia de la República, vía la Administración General de Bienes Nacionales, el pago de la suma de RD\$17,691,520.00 por dicha expropiación, lo que fue acogido, requiriéndole mediante oficio dirigido a la entonces Secretaría de Estado de Finanzas, el pago de la indicada suma; c) que al no efectuarse dicho pago la actual parte recurrente interpuso demanda en justiprecio ante la jurisdicción inmobiliaria, demanda que fue declinada ante el Tribunal Superior Administrativo; d) que en fecha 21 de abril de 2016 la hoy recurrente interpuso su demanda ante dicho tribunal reclamando el pago de la suma de RD\$326,641,304.35 por la expropiación de la indicada parcela sosteniendo que la falta del pago previo de

la misma violaba el artículo 51 de la Constitución, así como la Ley núm. 344 sobre Expropiación, demanda que fue parcialmente acogida por el tribunal *a quo* ordenando el pago del justo precio de acuerdo a la suma que determinara el Catastro Nacional.

12. Que para fundamentar su decisión el tribunal *a quo* expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“Como se ha expresado en el cuerpo de la sentencia, en fase administrativa se ha requerido el pago del bien expropiado, no obstante la ADMINISTRACIÓN DE BIENES NACIONALES, el Ministerio de Hacienda y la Presidencia de la República haber sido puestos en conocimiento de tal situación el 14 de agosto de 1998, a través de la solicitud de los demandantes ANA LINDA FERNÁNDEZ DE PAOLA Y EMIR FERNÁNDEZ DE PAOLA. De acuerdo a lo anterior, esta Tercera Sala aclara que el artículo 51 de nuestra Constitución Política específica en su numeral 1, el mandato de que ninguna persona puede ser privada de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, previo pago de su justo valor, por lo que al haber declarado la Presidencia de la República Dominicana de interés general los terrenos ascendentes a 125 Hectáreas, 77 áreas y 20 centiáreas propiedad del señor Alessandro de Paola, cuyos herederos han demandado en la especie, se ha evidenciado la transgresión al derecho al precio justo por la propiedad afectada, en consecuencia, la demanda incoada por los señores ANA LINDA FERNÁNDEZ DE PAOLA y EMIR FERNÁNDEZ DE PAOLA cumple con méritos suficientes para ser acogida, por reposar tanto en base legal como en prueba fehaciente que corroboren sus pretensiones [2] La parte recurrente considera que se le debe favorecer con sentencia condenatoria por la suma de trescientos veintiséis millones seiscientos cuarenta y un mil trescientos cuatro dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 35/100 (US\$326,641,604.35), conforme a la expropiación del Decreto núm. 722. Es menester tomar en cuenta que se considera como Valor Catastral: El valor de un bien inmueble que sirve de referencia para determinadas actuaciones de la administración pública. La indicada ley se refiere a las atribuciones del catastro estableciendo que (entre otras) son Elaborar el inventario de los bienes inmuebles del país, efectuando la identificación, la clasificación, la descripción, la valoración y el registro de los mismos. De dicho artículo se hace evidente que el órgano encargado de establecer el valor de los bienes inmuebles en todo el territorio nacional, dentro del cual se encuentran los terrenos expropiados en perjuicio del señor Alessandro de Paola Sangiovanni, es la Dirección General de Catastro Nacional, la cual brindaría un avalúo legítimo a los fines de realizarse una transacción transparente en la cual los intereses de las partes se encuentren en igualdad de condiciones, con el cual además se limiten los derechos que le corresponden a los herederos hoy demandantes en justiprecio, razón por la que no procede reconocer el informe de avalúo aportado por la parte demandante al proceso, y que el mismo sea reconocido en base a un avalúo que realice la indicada Dirección General de Catastro Nacional (sic).

13. Que esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que al no establecer en su sentencia la fijación del justiprecio que le fuera demandado por la parte recurrente sustentada en la falta de acuerdo con el Estado sobre el monto del mismo y limitarse a decidir que el precio fuera reconocido en base a un avalúo de Catastro Nacional, el tribunal *a quo* incurrió en la violación del derecho de propiedad de la parte recurrente, así como desconoció su derecho de obtener una tutela judicial efectiva, que le otorga a toda parte afectada por una expropiación por causa de utilidad pública e interés social, el derecho de acudir a la jurisdicción competente a fin de que decida sobre el pago del precio justo de la misma, lo que, en la especie, no fue decidido por dichos jueces, no obstante a que constituía el objeto de su apoderamiento.

14. Que los artículos 2 y 3 de la Ley núm. 344 de 1943, al regular el procedimiento en caso de expropiación forzosa establecen, de manera combinada, que a falta de acuerdo sobre el valor de una propiedad que vaya a ser expropiada por el Estado, la parte perjudicada debe dirigir una instancia ante el tribunal competente, que actualmente es el Tribunal Superior Administrativo, a fin de que este fije el precio correspondiente; que igualmente en el artículo 8 de la misma ley se establece que el tribunal podrá designar peritos para que opinen sobre el precio de la propiedad cuya expropiación se persiga y que una vez oído el dictamen de dichos peritos, el tribunal estará en capacidad de decidir soberanamente respecto de la expropiación y del valor devengado al propietario.

15. Que habiendo sido recogidas en la sentencia impugnada las conclusiones propuestas por la parte

recurrente donde ponía en mora al tribunal *a quo* de que fijara el justiprecio de las 1,589 hectáreas de su propiedad que fueron expropiadas en el 1975 por el Estado dominicano para integrarlas al Parque del Este, sobre las cuales no se había llegado a ningún acuerdo sobre su precio, esto exigía que dichos jueces, actuando dentro de los límites de su apoderamiento y en el ejercicio de la facultad que le otorgan los indicados textos, así como el artículo 1° de la Ley núm. 13-07, para decidir sobre las demandas en justiprecio por causa de expropiación, fijaran el monto del mismo, para lo cual debieron examinar el conjunto de pruebas aportadas por la parte demandante y actual recurrente, que si bien fueron mencionadas por el tribunal *a quo* en su sentencia no se advierte que realizaran la debida valoración de las mismas, como era su deber; que por tanto, al omitir establecer el justiprecio que le era demandado por la parte recurrente y por el contrario dejar a la discreción del Catastro Nacional la determinación del mismo, el tribunal *a quo* dictó una sentencia que no decide íntegramente sobre el diferendo jurídico que le fuera admitido, que deja en estado de indefensión a la parte recurrente al no recibir respuesta de lo que era demandado ante dichos jueces, que obviaron pronunciarse sobre una atribución que la ley ha puesto exclusivamente a su cargo para decidir, contradictoriamente y como árbitro imparcial, la fijación del justiprecio por causa de expropiación, como le fue reclamado en la especie.

16. Que en ese papel soberano para apreciar las pruebas en materia de justiprecio, están facultados los jueces para ponderar las certificaciones que en ese sentido emita la Dirección de Catastro Nacional, situación que en modo alguno implica que se remita a dicha institución pública la fijación del justo precio, ya que esto último es una atribución constitucional indelegable por parte del Poder Judicial.

17. Que en virtud del artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, cuando la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia enviará el asunto a otro tribunal del mismo grado o categoría que aquel de donde proceda la sentencia que ha sido objeto del recurso.

18. Que de conformidad con el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494 de 1947, 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. Que en virtud del párrafo V del referido artículo, en materia contencioso administrativa no ha lugar a la condenación en costas.

#### *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 y con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA:

**ÚNICO:** CASA la sentencia núm. 030-2017-SSEN-00065, de fecha 28 de febrero de 2016, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, y envía el asunto por ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccion, 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, Secretario General, que certifico.