

---

Sentencia impugnada:	Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 20 de noviembre de 2015.
Materia:	Contencioso- Administrativo.
Recurrentes:	Hacienda Santa María de Jumunucu, S. A. (Samajusa) y Guarionex Antonio Céspedes.
Abogado:	Dr. Apolinar Martínez Marte.
Recurridos:	Estado Dominicano y Procuraduría General de la República.
Abogado:	Dr. César A. Jazmín Rosario.

## 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 29 de noviembre 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 Hacienda Santa María de Jumunucu, SA. (Samajusa) y Guarionex Antonio Céspedes, contra la sentencia núm. 00216-2015, de fecha 20 de noviembre de 2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

### I. Trámites del recurso

1. El recurso fue depositado en fecha 20 de enero de 2016, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por Hacienda Santa María de Jumunucu, SA. (Samajusa), sociedad comercial constituida de conformidad con las leyes dominicanas, con domicilio social ubicado en el municipio Jarabacoa, provincia La Vega, representada por Guarionex Antonio Céspedes, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0520167-7, domiciliado y residente en la carretera Federico Basilis núm. 25, parte atrás, tramo Jarabacoa-La Vega, sección Hato Viejo, municipio Jarabacoa, provincia La Vega; la cual tiene como abogado constituido al Dr. Apolinar Martínez Marte, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0005429-5, con estudio profesional establecido en la calle Club de Leones núm. 135, ensanche Ozama, municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo.

2. El emplazamiento a la parte recurrida Estado dominicano fue realizado en manos del Procurador General de la República, mediante acto núm. 70/2016, de fecha 2 de febrero de 2016, instrumentado por Teófilo Tavárez Tamariz, alguacil ordinario de la Novena Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

3. La defensa fue presentada mediante memoriales depositados en fechas 22 de febrero y 14 de marzo de 2016, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por el Estado Dominicano y la Procuraduría General de la República, representados por el entonces Procurador General de la República Lcdo. Francisco Domínguez

Brito, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 031-0191086-1, con domicilio en la cuarta planta del nuevo edificio que aloja a la Procuraduría General de la República, situado en la avenida Enrique Jiménez Moya, esq. calle Juan de Dios Ventura Simó, Centro de los Héroes de Constanza, Maimón y Estero Hondo, sector La Feria, Santo Domingo, Distrito Nacional, y por el Procurador General Administrativo Dr. César A. Jazmín Rosario, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0144533-6, con oficina en la Procuraduría General Administrativa, ubicada en la segunda planta de la calle Socorro Sánchez, esq. calle Juan Sánchez Ramírez, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

4. Mediante dictamen de fecha 11 de julio de 2016, suscrito por la Dra. Casilda Baéz Acosta, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, opinando que sea rechazado.

5. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativo, el día 9 de noviembre de 2016, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, presidente, Robert C. Placencia Álvarez y Francisco Ortega Polanco, jueces miembros, asistidos de la secretaria y del ministerial, 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. Sustentada en la falta de interés del gobierno en la adquisición del terreno afectado por el decreto de expropiación forzosa núm. 287-86, Hacienda Santa María de Jumunuco, SA., (Samajusa) y Guarionex Antonio Céspedes, incoó en fecha 7 de mayo de 2010, una demanda contra el Estado dominicano en nulidad de dicho decreto, dictando la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo la sentencia núm. 00216-2015, de fecha 20 de noviembre de 2015, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma, el Recurso Contencioso Administrativo incoado por HACIENDA SANTA MARÍA DE JUNUMUCO, S. A. (SAMAJUSA) y el señor GUARIONEX ANTONIO CÉSPEDES, contra el ESTADO DOMINICANO, mediante instancia de fecha siete (07) de mayo del año dos mil diez (2010), con la intervención del Instituto Agrario Dominicano (IAD) y la Dirección General de Bienes Nacionales; por haber sido hecho conforme las normas que rige la materia. SEGUNDO: RECHAZA en cuanto al fondo el referido recurso contencioso administrativo, por los motivos expuestos. TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas, en razón de la naturaleza del asunto. CUARTO: ORDENA, la comunicación de la presente sentencia por secretaría, a la parte recurrente HACIENDA SANTA MARÍA DE JUNUMUCO, S. A., (SAMAJUSA) y el señor GUARIONEX ANTONIO CÉSPEDES, a la parte recurrida el Estado Dominicano, Dirección General de Bienes Nacionales y el Instituto Agrario Dominicano, y al Procurador General Administrativo. QUINTO: ORDENA, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

## III. Medios de casación

8. La parte recurrente Hacienda Santa María de Jumunuco, SA. y Guarionex Antonio Céspedes, en sustento de su recurso de casación invoca los siguientes medios: “Primer medio: Desnaturalización de los hechos de la causa, insuficiencia de motivos, falta de base legal, contradicción de motivos, violación de la ley, violación del artículo 51 de la Constitución de la República. Segundo medio: Violación de la Ley No. 344 del 31 de julio de 1943, sobre Expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo y las comunes” (sic).

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

Juez ponente: Anselmo Alejandro Bello F.

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. Para apuntalar su primer medio de casación, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal a quo incurrió en desnaturalización de los hechos al sostener en su sentencia que no cumplió con las disposiciones del artículo 1315 del Código Civil, puesto que a quien correspondía probar que se ejecutó la obra objeto del decreto de expropiación o que se pagó por dicho terreno, era al Estado, por lo que al rechazar la demanda en nulidad del indicado decreto le desconoció su derecho de propiedad; que también incurrió en contradicción de motivos, ya que por una parte trata de justificar la validez del decreto de expropiación y por otra, pondera la protección efectiva del derecho de propiedad consagrado por el artículo 51 de la Constitución.

11. La valoración de este medio requiere referirnos a los hechos suscitados ante la jurisdicción de fondo, derivados de la sentencia impugnada y en los documentos por ella referidos: a) que en fecha 8 de abril de 1986, el Poder Ejecutivo dictó el decreto núm. 287-86, contenido en la Gaceta Oficial núm. 9683, de fecha 15 de abril de 1986, que declaró de utilidad pública e interés social la adquisición por el Estado dominicano de una porción de terreno dentro de la parcela núm. 108, porción G-1, distrito catastral núm. 5, sección Jumunuco, municipio de Jarabacoa, provincia de La Vega, para fines de Reforma Agraria; terreno que originalmente era propiedad de Guarionex A. Céspedes, quien luego lo transfirió mediante aporte en naturaleza a la compañía Hacienda Santa María de Jumunuco, SA., según acta de asamblea de fecha 10 de enero de 1986, inscrita en el Registro de Títulos en fecha 2 de abril de 1986; b) que la parte ahora recurrente inició en 1986, diligencias orientadas a revertir los efectos del mencionado decreto, por cuya razón las autoridades del Instituto Agrario Dominicano (IAD) le comunicaron que no tenían proyecto de asentamiento agrícola en dicha parcela, porque la tierra no era de vocación agrícola, además, de que en la misma existía un proyecto forestal autorizado por las autoridades competentes; c) que la hoy parte recurrente incoó una demanda en nulidad del referido decreto, fundamentada en que el Estado no ha mostrado interés en hacer uso de los referidos terrenos, al no realizar ningún asentamiento agrícola, demanda que fue rechazada por la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo mediante la sentencia objeto del presente recurso, por considerar que la parte recurrente debió demandar el pago del justiprecio y no la nulidad del decreto, al tratarse de una norma dictada por el Presidente de la República en ejercicio de su facultad de expropiación por causa de utilidad pública.

12. Para fundamentar su decisión y, por vía de consecuencia, rechazar dicha demanda, la corte a qua expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“Que del análisis del recurso que nos ocupa, hemos podido comprobar que lo que la parte recurrente pretende es la nulidad del decreto No. 287-86 de fecha 8 de julio de 1986, antes descrito, no el pago por el usufructo por parte del Estado Dominicano. Que este Tribunal entiende pertinente ponderar en primer término la nulidad del Decreto No. 287-86 de fecha 8 de julio de 1986, que declaró de utilidad pública e interés social la adquisición por el Estado Dominicano de la parcela No. 108, porción G-1, del Distrito Catastral No. 05, del municipio de Jarabacoa, sección Junumuco, provincia La Vega. Que se entiende por decreto “toda norma con rango de ley que emana, por vía de excepción, de un órgano que no tiene el poder legislativo, concretamente del Gobierno o Consejo de Ministro. Que conforme lo establece el artículo 128 de la Constitución Dominicana una de las atribuciones del Presidente de la República es promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario. Que de la revisión del decreto No. 287-86 de fecha 8 de julio de 1986, descrito anteriormente, podemos comprobar que el Estado Dominicano declaró de utilidad pública e interés social, la parcela No. 108, porción G-1, del Distrito Catastral No. 05, del municipio de Jarabacoa, sección Junumuco, provincia La Vega; entendiendo este Tribunal que en dicho decreto se tomó en cuenta el interés general por encima del particular [...] La parte recurrente solicita que se declare NULO y sin efecto jurídico, el Decreto No. 287-86 de fecha 8-4-86, que declaró de utilidad pública e interés social la adquisición por el Estado Dominicano de la parcela 108, porción G-1, del Distrito Catastral No. 5, del municipio de Jarabacoa, sección Junumuco, provincia La Vega, por falta de interés del gobierno en la adquisición del terreno afectado por el decreto y que se Condene al Estado dominicano [...] Que la protección efectiva de los derechos fundamentales de la persona humana, consagrados por la Constitución de la República, constituye uno de los fines esenciales del Estado en toda sociedad organizada [...] Que el artículo 51 de la Constitución de la

República, establece como un derecho fundamental el de propiedad y en ese sentido dispone que el Estado reconoce y organiza ese derecho, teniendo toda persona derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes, estableciendo además que ninguna persona puede ser privada de su propiedad sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor determinado por acuerdo entre las partes o Sentencia del tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. Que el artículo 1 de la Ley 317 sobre Catastro Nacional establece que el objeto de la misma, entre otras cosas, es determinar el valor actualizado y cualesquiera otros datos útiles para la mejor identificación de los inmuebles [...] Que en virtud de lo indicado anteriormente, esta Sala entiende procedente rechazar los pedimentos de la parte recurrente, HACIENDA SANTA MARIA DEL JUNUMUCO, S. A., (SAMAJUSA), y el señor GUARIONEX ANTONIO CESPEDES, y en consecuencia confirma en todas sus partes el Decreto No. 287-86 de fecha 08 de abril del año 1986, emitido por el Poder Ejecutivo” (sic).

13. Esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera, que si bien es cierto que conforme a lo establecido por el artículo 51 de la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de emitir decretos de expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, esto no significa, como entendiera el tribunal a quo, que el decreto así emitido esté exento del control que la propia Constitución pone a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, al disponer en el artículo 139 que dicha jurisdicción controlará la legalidad de la actuación de la Administración Pública; lo que evidentemente incluye al decreto de expropiación cuestionado en la especie, por ser un acto emanado del ejercicio de una actuación pública que le corresponde al Poder Ejecutivo como órgano del Estado, y que tiene una finalidad definida, como lo es, la limitación del derecho fundamental sobre la propiedad privada, basado en causas justificadas de utilidad pública o de interés social.

14. Al retener el tribunal a quo que el objeto de la demanda en nulidad del referido decreto incoada por la hoy parte recurrente, fue la falta de interés del Estado al no ejecutar la obra pública que sirvió de causa para la declaratoria de utilidad pública, se imponía que dichos jueces observaran que su inejecución o la utilización del terreno con un fin distinto al que originó el decreto de expropiación, convertía este decreto, aunque dictado válidamente por la autoridad competente, en un acto administrativo que si bien no está afectado de una causal de nulidad, su objeto ha desaparecido y carece de eficacia en el tiempo, al haber perdido la afectación con la causa de utilidad pública y de interés general para la que fue específicamente dictado; pudiendo válidamente los propietarios originales accionar con el objeto de dejarlo sin efecto.

15. Para que un decreto de expropiación pueda privar a un particular de su sagrado derecho de propiedad, es preciso que se fundamente en una causa de utilidad pública o de interés social debidamente comprobada y materializada por el Estado, cosa que no se cumple en la especie, ya que aunque dicho decreto fue emitido en el ejercicio de una facultad constitucional del Poder Ejecutivo, devino en un acto administrativo no consumado efectivamente por la inejecución de la causa de utilidad pública que motivó dicha expropiación.

16. Que constituye un criterio pacífico de esta corte de casación, que el hecho de que existiera una parte sobrante del terreno expropiado, no implicaba la nulidad de pleno derecho del decreto de expropiación, ni mucho menos se podía considerar que resultara inválido, desde su inicio, como fuera erróneamente entendido por dichos jueces, sino que esta invalidez, que podría dar lugar al procedimiento de reversión, solo podría afectar a la parte de la parcela sobrante en caso de que se demostrara que realmente no fue utilizada en la obra de interés general [...]; criterio que esta Tercera Sala adopta en el presente caso y que permite concluir que la parte recurrente estaba legitimada para incoar la acción que interpuso ante el tribunal a quo, con el objeto de revertir los efectos del indicado decreto al no haberse materializado la finalidad definida por el mismo; aspecto que al ser desconocido por dichos jueces conduce a que dictaran una sentencia carente de motivos que puedan respaldarla y por vía de consecuencia, con falta de base legal.

17. El artículo 20 de la Ley sobre Procedimiento de Casación, dispone que cuando la Suprema Corte de Justicia casare una sentencia la enviará ante otro tribunal de la misma categoría del que procede la sentencia objeto de casación.

18. En el párrafo III del artículo 60 de la Ley núm. 1494 de 1947, se establece: “En caso de casación con envío, el

Tribunal Superior Administrativo, 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”, artículo que además establece en su párrafo V, que en este recurso no hay 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, la doctrina jurisprudencial observada y con base en los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

#### FALLA

ÚNICO: CASA la sentencia núm. 00216-2015, de fecha 20 de noviembre de 2015, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo y envía el asunto ante la Segunda Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

(Firmados). Manuel A. Read Ortiz.- Manuel R. Herrera Carbuccia.- Moisés A. Ferrer Landrón.-Anselmo Alejandro Bello F.- Rafael Vásquez Goico.

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO, que la sentencia que antecede ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella, en la fecha arriba indicada, y leída en la audiencia pública del día, mes y año en ella expresados.

La presente copia se expide en Santo Domingo, Distrito Nacional, hoy 13 de diciembre del año 2019, para los fines correspondientes. Exonerada de pagos de impuestos y sellos de impuesto internos. César José García Lucas. Secretario General.