
Sentencia impugnada:	Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 7 de diciembre de 2017.
Materia:	Contencioso-Administrativo.
Recurrente:	Dirección General de Bienes Nacionales.
Abogados:	Licdas. Johanna Galvá de Guerrero, Belkis Tejada y Lic. Gilbert M. de la Cruz Álvarez.
Recurridos:	Juan Antonio Rodríguez Liriano.
Abogados:	Dra. Francisca de los Santos y Lic. Erick Radhamés Germán Mena.

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, jueces 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 **20 de diciembre 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 la Dirección General de Bienes Nacionales, contra la sentencia núm. 030-2017-SEEN-00381, de fecha 7 de diciembre de 2017, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

1. El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 5 de marzo de 2018, en la secretaría general de esta Suprema Corte de Justicia, a requerimiento de la Dirección General de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado del Estado dominicano, creado mediante la Ley núm. 1832-48, de fecha 3 de noviembre de 1948, representada por su director general Emilio César Rivas Rodríguez, dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0522522-1, residente en Santo Domingo, Distrito Nacional; la cual tiene como abogados constituidos a los Lcdos. Johanna Galvá de Guerrero, Belkis Tejada y Gilbert M. de la Cruz Álvarez, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0060468-5, 093-0041821-8 y 001-1852366-1, con estudio profesional, abierto en común, en la avenida Sarasota, edif. Embajador Business Center, tercer nivel, núm. 9-C, Jardines de El Embajador, Santo Domingo, Distrito Nacional.

2. El emplazamiento del recurso de casación a la parte recurrida Procurador General Administrativo y Juan Antonio Rodríguez Liriano, se realizó mediante actos núms. 106/18, de fecha 27 de marzo de 2018, instrumentado por Enrique Aguiar Alfau, alguacil ordinario del Tribunal Superior Administrativo de Santo Domingo y 576-03-2018, de fecha 28 de marzo de 2018, instrumentado por Polibio Antonio Cerda Ramírez, alguacil de estrados de la Corte de Apelación de Trabajo del Departamento Judicial de Santiago.

3. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 25 de abril de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por Juan Antonio Rodríguez Liriano, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 031-0029311-1, domiciliado y residente en la Calle "6b" núm. 17 A9, urbanización el ensueño, municipio Santiago de los Caballeros, provincia Santiago; quien tiene como abogados constituidos al Lcdo. Erick Radhamés Germán Mena y a la Dra. Francisca de los Santos, dominicanos, tenedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 031-037777-2 y 001-0310847-8, con estudio profesional abierto en el domicilio de su representado y domicilio *ad hoc* en la calle Arzobispo Portes núm. 602, sector Ciudad

Nueva, Santo Domingo, Distrito Nacional.

4. La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 1° de junio de 2018, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, por César A. Jazmín Rosario, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0144533-6, en calidad de Procurador General Administrativo, con oficina ubicada en la calle Socorro Sánchez esq. calle Juan Sánchez Ramírez, segundo piso, sector Gascue, Santo Domingo, Distrito Nacional.

5. Mediante dictamen de fecha 4 de febrero de 2019, suscrito por la Lcda. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República dictaminó el presente recurso, estableciendo que procede acogerlo.

6. La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones *contencioso administrativo*, en fecha 25 de septiembre de 2019, integrada por los magistrados Manuel A. Read Ortiz, presidente, Anselmo Alejandro Bello F. y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos de la secretaria y del ministerial, trámite que una vez concluido coloca el expediente en condiciones de ser decidido.

II. Antecedentes

7. En fecha 9 de marzo de 2004, el Estado dominicano, dictó el Decreto núm. 194-04, mediante el cual dispuso la declaratoria de utilidad pública e interés social de aquellos terrenos que se encontraran en el área donde funcionaba el antiguo "Aeropuerto Cibao", a fin de ser destinados al Parque Central de Santiago; que Juan Antonio Rodríguez Liranzo es propietario de la parcela núm. 200-006-15126, D. C. núm. 6, de Santiago, con una porción de 3,406.12 mts.2, en virtud de la constancia anotada del certificado de título núm. 42-L1019 F61, emitida por el Registro de Títulos de Santiago, en fecha 13 de octubre de 2006, el cual fue afectado por dicha declaración de utilidad pública.

8. La parte recurrida Juan Antonio Rodríguez Liriano interpuso una demanda en justiprecio, contra la Dirección General de Bienes Nacionales, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y el Estado dominicano, dictando la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, la sentencia núm. 030-2017-SS-SEN-00381, de fecha 7 de diciembre de 2017, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: Rechaza los medios de inadmisión planteados por la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES, el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC) y la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, por las razones manifestadas anteriormente. **SEGUNDO:** Declara buena y válida en cuanto a la forma, la demanda en justiprecio interpuesta por el señor JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ LIRIANO, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES, el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), el ESTADO DOMINICANO y el MINISTERIO DE HACIENDA por cumplir con los requisitos de ley. **TERCERO:** Ordena la exclusión de la presente demanda del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC) así como del MINISTERIO DE HACIENDA, por los motivos expuestos precedentemente. **CUARTO:** ACOGE parcialmente la demanda en justiprecio incoada por el señor JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ LIRIANO, por lo que se ordena a la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES y al ESTADO DOMINICANO, el pago a favor del señor JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ LIRIANO de la suma de Once Millones Quinientos Ochenta Mil Ochocientos Ocho Pesos con 00/100 (RD\$11,580,808.00), tal y como indica el avalúo emitido por la Dirección General de Catastro Nacional, correspondiente a la parcela catastral número 200, del Distrito Catastral número 6, ascendente a una superficie de 3,406.12 metros cuadrados, ubicado en la calle C/o, urb. Henríquez, Pueblo Nuevo, municipio Santiago de los Caballeros, provincia Santiago. **QUINTO:** Condena a la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES y al ESTADO DOMINICANO al pago de cuatro millones de pesos dominicanos con 00/100 (RD\$4,000,000.00) como justa indemnización por los daños ocasionados al señor JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ LIRIANO, por el motivo indicado. **SEXTO:** Declara el proceso libre de costas. **SÉPTIMO:** Ordena, que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte demandante, el señor JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ LIRIANO, a la parte recurrida, DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES, el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC), el MINISTERIO DE HACIENDA, al ESTADO DOMINICANO así como también a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA. **OCTAVO:** Ordena, que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

9. La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “**Primer medio:** Desnaturalización de los hechos y violación del artículo 59 de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimientos Administrativo. **Segundo medio:** Violación a la obligación de estatuir o derecho a la debida motivación de las decisiones jurisdiccionales”.

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar

Juez ponente: Rafael Vásquez Goico

10. 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.

V. Incidente

En cuanto a la inadmisibilidad del recurso de casación

11. La parte recurrida Juan Antonio Rodríguez Liriano, en su memorial de defensa propone, de manera principal, que se declare inadmisibile el presente recurso por no haber emplazado, ni puesto en causa, a todas las partes envueltas en el proceso, alegando que: “La acción en justiprecio radicada por el hoy recurrido Juan Antonio Rodríguez Liriano, fue dirigida en contra de la Dirección General de Bienes Nacionales, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y el Estado dominicano, por tanto al momento de interponer su recurso de casación la recurrente estaba en la obligación de hacerlo en contra de todas las partes involucradas en el proceso por ante el tribunal *a quo*, por lo que al no hacerlo así su recurso debe ser sancionado con la inadmisibilidad” (sic).

12. Como el anterior pedimento tiene por finalidad eludir el examen del fondo del recurso, procede examinarlo con prioridad atendiendo a un correcto orden procesal.

13. Esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, ha podido advertir que la sentencia impugnada mediante el presente recurso de casación, en su dispositivo segundo ordenó la exclusión del presente proceso tanto del Ministerio de Hacienda como del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, por lo que la parte hoy recurrente, Dirección General de Bienes Nacionales, no estaba en la obligación necesaria de emplazarlas si no era su deseo.

14. La inadmisión del recurso de casación por no haber sido dirigido contra las demás partes que actuaron ante los jueces del fondo, trata de evitar la ocurrencia de dos situaciones indeseables: a) resguarda contra una posible contradicción de fallos en los casos en que se presente indivisibilidad, es decir, cuando sea imposible decidir de manera distinta o separada un asunto con respecto a diferentes personas; y b) garantiza el derecho a la defensa de personas que eventualmente puedan ser afectadas por la decisión que recaiga sobre un recurso en el cual no fueron parte.

15. Ninguna de las situaciones anteriores está en juego aquí, ya que en la especie solo existe un interés por parte de los poderes públicos, representado en este recurso por la Dirección General de Bienes Nacionales, institución que tiene a su cargo, conforme con el artículo 18 de la Ley núm. 1832-48, creadora de dicha institución pública, dirigir los procedimientos de lugar en los casos de expropiación por utilidad pública o de interés social en favor del Estado y representarlo en todos los actos y recursos del caso.

16. Con base en las razones expuestas se rechaza el pedimento propuesto por la parte recurrente *y se procede al examen de los medios de casación que sustentan el recurso.*

17. Para apuntalar sus dos medios de casación, los cuales se examinan reunidos por su estrecha vinculación y por resultar así útil a la mejor solución del caso, la parte recurrente alega, en esencia, que el tribunal *a quo* no solo se limitó a la fijación de la indemnización relativa al precio del inmueble objeto de la declaratoria de utilidad

pública e interés social (indemnización por expropiación), sino que, además, se adentró a ponderar sobre la configuración de la responsabilidad patrimonial de la Dirección General de Bienes Nacionales, por supuestos y alegados daños a consecuencia de una omisión, sin dar muchas explicaciones; que el tribunal *a quo* desnaturalizó los hechos, debido a que la demanda de justiprecio no permite la reparación por algún concepto distinto al de la cosa expropiada; y, por otra parte, incurrió en una vulneración del artículo 59 de la Ley núm. 107-13, que exige, para la declaratoria de la responsabilidad patrimonial estatal, la configuración de la constatación certera sobre la existencia de un daño; que el artículo 59 de la Ley núm. 107-13, sienta la necesidad de que, además de la indemnización por concepto de expropiación, el reclamante acredite un daño distinto para que se declare una segunda indemnización por daños y perjuicios a consecuencia de una supuesta omisión, cuestión que no fue cumplida y que el tribunal ignoró con base en una motivación genérica y deficiente, ya que no se constató la realidad del daño por la supuesta omisión administrativa y por ende debió ser rechazada por falta de prueba; que la sentencia impugnada se limita única y exclusivamente a citar textos legales para luego pasar a plasmar consideraciones generales, vagas, descontextualizadas, desprovistas de toda lógica y absolutamente imprecisas, concluyendo con la acogencia de la pretensión indemnizatoria de la parte reclamante, sin la indicación pertinente y adecuada de la constatación cierta del daño y su valoración cuantitativa.

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

“La Responsabilidad Patrimonial encuentra su norma principal en el artículo 148 de la Constitución Dominicana que condiciona la misma a varias condiciones que son: A) La calidad del agente que comete el perjuicio, es decir que se trate de un ente público o de un ente de derecho privado que actúa por delegación pública; B) El daño, real y verificable; y C) Que nazca de una actuación tipificada como antijurídica o fuera del ordenamiento jurídico. Que la jurisprudencia internacional enarbola como requisito del daño efectivo y evaluable, que: “(...) para su expreso reconocimiento, no solo que la lesión sea consecuencia del funcionario de los servicios públicos, en una relación de causa a efecto, y que en modo alguno provenga de fuerza mayor, sino que todo caso el daño ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, incumbiendo al reclamante el debido acreditamiento tanto de la efectividad de aquel, de su existencia, como de la cuantía de los perjuicios cuyo resarcimiento se pretende o al menos de las bases o parámetros concretos que permitan obtenerlas”. En otras palabras, el juzgador de oficio no puede tomar en consideración el alcance del daño, sus consecuencias, el detrimento originado por este y los perjuicios causados por el mismo en contra del reclamante, y es que lógicamente es una tarea que recae sobre la parte demandante puesto que al ser el dañado, es quien se encuentra en las condiciones ideales para transmitir y probar su situación. La Doctrina nacional apunta, además: “La responsabilidad patrimonial descansa sobre la existencia del daño, es decir, sobre el detrimento patrimonial o perjuicio. Y tras él, la lesión, pues por su virtud no basta con la producción del primero para que nazca el derecho a ser indemnizado, sino que se requiere que este se convierta en lesión indemnizable”. En ese mismo sentido, se ha pronunciado la Ley 107-13, en su artículo 59, cuando aclara que procede la indemnización cuando se ha verificado un daño emergente o un lucro cesante y para ello impone en su parte *in fine* “La prueba del daño corresponde al reclamante”. En la especie, y luego de verificada la prueba aportada al proceso esta sala ha podido advertir de manera meridiana que ha existido un daño originado en la omisión del pago oportuno a favor del señor JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ LIRIANO. En tal sentido, el tribunal considera razonable la imposición de una indemnización de cuatro millones pesos dominicanos con 00/100 (RD\$4,000,000.00), a los fines de resarcir el perjuicio en que incurrió la DIRECCIÓN GENERAL DE BIENES NACIONALES y el ESTADO DOMINICANO” (sic).

17. En materia de expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social, que es el caso que nos ocupa, el pago que recibe el propietario que ve aniquilado su derecho de propiedad, como justo precio, no solo está constituido por el valor en sí de la propiedad, sino que eventualmente puede incluir -en caso de que corresponda y quede establecido por los hechos de la causa- los gastos que haya generado la expropiación en perjuicio del propietario, así como los beneficios lícitos de los que se haya visto privado (lucro cesante), ello en vista de que dicho pago no es el producto de una venta libremente consentida, sino que se trata de una verdadera indemnización por todos los daños que causa una privación coactiva del derecho de propiedad, la cual está

justificada por la finalidad pública a la que se afectará el bien en cuestión.

18. Cosa distinta es cuando se solicitan daños diferentes a los generados de manera específica por la privación del derecho de propiedad y que deben estar comprendidos en el pago o justiprecio, tal y como se señala en el numeral anterior, sino que se reclama una compensación relacionada a una actividad antijurídica referente al procedimiento expropiatorio, entre las que se puede incluir el retraso en la fijación del precio o en los daños causados por la mora del no pago a tiempo. Que en esos casos, cuando se constate de la instrucción de la causa la ocurrencia de un daño de los mencionados precedentemente, existe el deber de los jueces, no solo de comprobar la naturaleza y entidad del daño ocurrido, sino y para lo que importa en la especie, la de suministrar y exhibir, a modo de motivación, los elementos de juicio utilizados para justificar la fijación de la suma acordada como concepto de compensación, los que deben adaptarse de manera lógica al hecho generador del daño establecido.

19. Que en la especie, los jueces del fondo apreciaron la existencia de un daño por la “omisión de pago oportuno” por la pérdida coactiva de la propiedad, pero sin establecer el método o criterio mediante el cual arribaron a la fijación de las sumas que servirían como compensación de los daños causados, para lo cual bien pudieron utilizar mecanismos de indexación monetaria ordenados de manera judicial (intereses judiciales), por ser el más adecuado para compensar daños causados por el retraso en el pago de sumas de dinero. Que dicha situación constituye el vicio denunciado por el recurrente referente a la insuficiencia de motivación, lo que provoca la casación del fallo examinado.

20. En virtud de las disposiciones 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.

21. De conformidad con el artículo 60, párrafo III de la Ley núm. 1494-47 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.

22. En materia administrativa no ha lugar a la condenación en costas, de acuerdo a lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494-47, de 1947, aún vigente en este aspecto.

VI. 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 el ordinal quinto de la sentencia núm. 030-2017-SEN-00381, de fecha 7 de diciembre de 2017, dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo, en lo que se refiere al monto de la indemnización por daños y perjuicios y envía el asunto, así delimitado, por ante la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en las mismas atribuciones.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, 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.