
Sentencia impugnada: Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, del 9 de marzo de 2012.

Materia: Civil.

Recurrente: Consejo Nacional de Drogas.

Abogado: Lic. Víctor Juan Herrera Rodríguez.

Recurrido: Servicios y Construcciones de Espaillat, S. A.

Abogados: Lic. Carlos R. Salcedo C. y Licda. Mariellys Almánzar.

Juez ponente: Mag. Samuel Arias Arzeno.

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, competente para conocer de los recursos de casación en materia civil y comercial, constituida por los jueces Samuel Arias Arzeno, en funciones de presidente, Napoleón R. Estévez Lavandier, miembro, y Anselmo Alejandro Bello, Juez de la Tercera Sala, asistidos del secretario general, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **26 de febrero de 2020**, año 176° de la Independencia y año 156° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

En ocasión del recurso de casación interpuesto por el Consejo Nacional de Drogas institución pública creada por la Ley 50-88, Sobre Drogas, con domicilio en el bloque C, primer piso, del edificio de Oficinas Gubernamentales, situado en la esquina noreste formada por las avenidas México y 30 de Marzo de esta ciudad, debidamente presentada por su presidente, Dr. Fidias F. Aristy P. titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0015040-8, con domicilio en esta ciudad, representado por su consultor jurídico Lcdo. Víctor Juan Herrera Rodríguez, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0521735-0, con su estudio abierto en la misma dirección del Consejo mencionado.

En este proceso figura como parte recurrida Servicios y Construcciones de Espaillat, S. A., sociedad de comercio constituida y organizada de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con Registro Nacional de Contribuyente (RNC) núm. 106013161, con domicilio y asiento en la calle Eleuterio de León núm. 27, Villa Estela de la ciudad y municipio de Moca, provincia Espaillat, debidamente representada por su presidente, el señor Freddy Antonio Oviedo Guzmán, dominicano, mayor de edad, casado, empresario, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 054-0060229-7, domiciliado y residente en la ciudad de Moca, provincia Espaillat, quien tiene como abogados constituidos a los Lcdos. Carlos R. Salcedo C. y Mariellys Almánzar, matriculados en el Colegio de Abogados de la República Dominicana con los núms. 5090-141-87 y 43906-114-11, respectivamente, con estudio profesional abierto en la avenida Sarasota, sector Bella Vista, de esta ciudad.

Contra la sentencia civil núm. 196-2012 dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en fecha el 09 de marzo de 2012, cuyo dispositivo copiado textualmente, dispone lo siguiente:

PRIMERO: DECLARA bueno y válido en cuanto a la forma el recurso de apelación, sobre la sentencia No.0864/2011 de fecha 29 de julio del 2011, relativa al expediente No. 037-10-00550, dictada por la Cuarta Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, cuyo dispositivo ha sido transcrito en otra parte de esta sentencia, interpuesto mediante dos actos el primero por el CONSEJO NACIONAL DE DROGAS

y la OFICINA DE BIENES INCAUTADOS Y DECOMISADOS, mediante acto No. 127/11, de fecha 22 de septiembre del 2011, instrumentado por el ministerial Hipólito Rivera, alguacil ordinario de la Cámara Penal de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santo Domingo, y el segundo por el CONSEJO NACIONAL DE DROGAS mediante acto No. 2100/11, de fecha 23 de septiembre del 2011, instrumentado por el ministerial Edward Rosario, alguacil ordinario de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, Cuarta Sala, en perjuicio de SERVICIOS Y CONSTRUCCIONES DE ESPAILLAT Y FREDDY ANTONIO OVIEDO GUZMAN. SEGUNDO: RECHAZA en cuanto al fondo, el recurso de apelación interpuesto por el CONSEJO NACIONAL DE DROGAS y la OFICINA DE BIENES INCAUTADOS Y DECOMISADOS y CONFIRMA en todas sus partes la sentencia recurrida por las razones indicadas. TERCERO: CONDENA en costas a la parte recurrente el CONSEJO NACIONAL DE DROGAS y la OFICINA DE BIENES INCAUTADOS Y DECOMISADOS, y se ordena la distracción a favor de los abogados del recurrente, CARLOS SALCEDO Y MICHEL CAMACHO GÓMEZ, por las razones indicadas.

VISTOS TODOS LOS DOCUMENTOS QUE REPOSAN EN EL EXPEDIENTE, RESULTA QUE:

(A) En el expediente constan depositados los documentos siguientes: **a)** el memorial de casación de fecha 6 de noviembre de 2012, mediante el cual la parte recurrente invoca los medios de casación contra la sentencia recurrida; **b)** el memorial de defensa de fecha 15 de agosto de 2015, donde la parte recurrida invoca sus medios de defensa y; **c)** el dictamen de la procuradora general adjunta, Casilda Báez Acosta, de fecha 21 de octubre de 2013, donde expresa, único: que procede acoger el recurso de casación incoado por el Consejo Nacional de Drogas (CND), contra la sentencia No. 196-2012, de fecha 9 de marzo de 2012, dictada por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional.

(B) Esta Sala, en fecha 17 de junio de 2015, celebró audiencia para conocer del indicado recurso de casación, en la cual estuvieron presentes los magistrados que figuran en el acta levantada al efecto, asistidos del secretario y del ministerial de turno; a la indicada audiencia comparecieron los abogados constituidos por las partes, quedando el asunto en fallo reservado para una próxima audiencia.

(C) Mediante auto núm. 0022/2020, de fecha 17 de febrero de 2020, la magistrada Pilar Jiménez Ortiz, presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, llamó al magistrado Anselmo Alejandro Bello, para que participe en la deliberación y fallo del presente recurso de casación, en vista de que dicha magistrada y el magistrado Justiniano Montero Montero, se han inhibido por figurar como jueces en las decisiones intervenidas en ocasión del presente proceso, y el magistrado Blas Rafael Fernández Gómez se encuentra de licencia.

LA SALA, DESPUÉS DE HABER DELIBERADO, CONSIDERA QUE:

En el presente recurso de casación figuran como parte recurrente el Consejo Nacional de Drogas y como parte recurrida la entidad comercial Servicios y Construcciones de Espailat, S. A. Del estudio de la sentencia impugnada y de los documentos a que ella se refiere se establece lo siguiente: **a)** que en fecha 29 de septiembre de 2009, la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Espailat, dictó la sentencia de amparo núm. 30/2009, en ocasión de la acción interpuesta por la entidad Servicios y Construcciones de Espailat, S. A, contra la Oficina de Custodia de Bienes Incautados y Decomisados, Consejo Nacional de Drogas y Comité Nacional contra el Lavado de Activos, acción que fue acogida por dicha jurisdicción penal, quien ordenó a las entidades encausadas a devolver de manera inmediata y sin demora a favor de la accionante los bienes muebles que se encontraran en poder de cualquiera de ellas y le condenó al pago de una astreinte de RD\$10,000.00 diarios por cada día de retardo en el cumplimiento de dicha decisión; **b)** la sentencia previamente indicada fue recurrida en casación por las partes demandadas, decidiendo la Suprema Corte de Justicia mediante resolución núm. 1923-2010, de fecha 15 de julio de 2010, declarar inadmisibles dichos recursos; **c)** alegando incumplimiento de la aludida resolución, la entidad Servicios y Construcciones de Espailat, S. A., solicitó a la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Espailat, la liquidación del astreinte que había ordenado mediante sentencia más arriba señalada, solicitud que fue acogida liquidando el astreinte por la suma de RD\$470,000.00 mediante auto núm. 0035/2010, de fecha 30 de marzo de 2010; **d)** fundamentada en dicho auto, Servicios y Construcciones de Espailat, S. A., mediante acto núm. 279/10 de fecha 14 del mes de abril de 2010, trabó un embargo retentivo y emplazó a las entidades entonces demandadas para el conocimiento de la validez de dicho embargo, decidiendo la Cuarta

Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional y ordenó a los terceros embargado pagar en manos de la embargante la suma que se reconozcan deudora de la entidad; **d)** La parte demandada recurrió en apelación dicha decisión, recurso que fue rechazado por la corte *a quo*, confirmando en todas sus partes el fallo apelado en virtud de la sentencia civil núm. 196/2012 de fecha 09 de marzo de 2012, objeto del presente recurso de casación.

La sentencia impugnada en casación se fundamenta en los motivos que textualmente se transcriben a continuación: “esta sala es de criterio que dicho embargo fue correctamente validado por el juez de primer grado, toda vez que el recurrente alega el Estado es Inembargable, esta sala es de criterio que si bien es cierto que la ley 86-11 de fecha 13 de abril del 2011, que regula los efectos y las responsabilidades que se pueden derivar de los embargos retentivos u oposición que se traben contra fondos públicos, prohíbe en principio la retención de dichos fondos, no menos cierto es que según se desprende del acto contentivo del embargo anteriormente descrito que el mismo fue trabado en fecha 14 de abril del 2010, es decir antes de la promulgación de la referida ley, por lo que la parte embargante no se beneficia de lo dispuesto en dicha ley, siendo el embargo correctamente validado por el juez de primer grado, ya que el mismo se trabó en virtud de títulos ejecutorios, tal y como lo establece el artículo 551 del Código de Procedimiento Civil. que en cuanto al alegato de la parte recurrente en el sentido de que el embargo se trabó de manera ilegal toda vez que, el recurrente cumplió fielmente con la entrega a la parte recurrida, de los inmuebles y los muebles que se le ordenó mediante la sentencia que sirvió como título ejecutivo, por lo que dicho embargo no tenía razón de ser, dichos argumentos se rechazan toda vez que no consta en el expediente documentos que nos permitan comprobar dichas argumentaciones”.

El Consejo Nacional de Drogas recurre la sentencia dictada por la corte *a quo* y en sustento de su recurso invoca los siguientes medios de casación: **primero:** violación a la ley. **segundo:** mala aplicación del derecho.

Por el correcto orden procesal, es preciso ponderar en primer lugar el medio de inadmisión planteado por la parte recurrida en su memorial de defensa, fundamentado en que la decisión impugnada no contiene una condenación que exceda el monto de los 200 salarios mínimos que exige el citado Art. 5, de la Ley núm. 491-08 que modificó varios artículos de la Ley 3726 de 1953 sobre Procedimiento de Casación por lo que el recurso debe ser declarado inadmisibile.

En atención a lo anterior, conforme a las previsiones del referido artículo 5, párrafo II, inciso c, de la ley previamente enunciada, el cual para la fecha en que fue interpuesto el presente recurso de casación, a saber, el 6 de noviembre de 2012, dicho texto estaba vigente por no haber entrado en vigor la inconstitucionalidad pronunciada por el Tribunal Constitucional, mediante sentencia TC/0489/2015, el legislador había sancionado con la inadmisibilidad el recurso de casación interpuesto contra las sentencias que contengan condenaciones que no excedan la cuantía de doscientos (200) salarios mínimos del más alto establecido para el sector privado.

En la especie, el estudio de la sentencia impugnada revela que la Corte *a quo* estaba apoderada de un recurso de apelación contra una sentencia cuyo objeto de la demanda fue la validez del embargo retentivo trabado por la entidad Servicios y Construcciones de Espaillat, S. A. contra el Consejo Nacional de Drogas, Comité Nacional Contra el Lavado de Activos, Oficina de Custodia de Bienes Incautados y Decomisados. En ese sentido, el juez se limitó a verificar la regularidad del embargo y el cumplimiento de las formalidades previstas en los artículos del 557 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, relativos al procedimiento de embargo retentivo para proceder a validarlo, el cual tiene por fin ordenar al tercero embargado pagar en manos del acreedor, embargante, los montos por los cuales se reconozca deudor del embargado, en consecuencia, los jueces del fondo se limitaron a verificar el cumplimiento de las formalidades antes señaladas, no así a determinar o fijar un monto condenatorio; por consiguiente, al no manifestarse en la sentencia intervenida la causal de inadmisibilidad contenida en el Art. 5 párrafo II, literal c, de la Ley núm. 491-08 que modificó varios artículos de la Ley 3726 de 1953 sobre Procedimiento de Casación el medio de inadmisión que se examina debe ser desestimado por carecer de fundamento, de manera que en lo adelante, se analizaran los medios de casación propuestos.

En los dos medios de casación, reunidos para su examen por su vinculación la parte recurrente sostiene en esencia, que la alzada basó su sentencia en la Ley núm. 86-11, de fecha 13 de abril de 2011, sin embargo, el

recurso de apelación fue interpuesto el 14 de abril de 2010, por lo que no podía ser resuelto en base a una ley promulgada y publicada con posterioridad al recurso, incurriendo la corte *a qua* en violación al Principio de Irretroactividad de la Ley, resultando la sentencia manifiestamente infundada y violatoria del artículo 110 de la Constitución Dominicana; que además, la corte *a qua* transgredió el artículo 45 de la Ley núm. 1494 de 1947, al no tomar en cuenta que el Consejo Nacional de Drogas es una institución del Estado que tiene como función principal prestar un servicio público, así como que esta Suprema Corte de Justicia ha emitido decisiones en el sentido de que los bienes del Estado, cual que sea su naturaleza, no son embargables, es decir, que contra ellos no es posible la ejecución forzada.

De su lado la parte recurrida defiende la sentencia impugnada alegando que el artículo 3 de Ley 86-11, es inconstitucional, ya que establece que la forma de hacer efectivas las sentencias que condenan instituciones del Estado es estableciendo una partida presupuestaria, pero la sentencia cuya ejecución se procura adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, por lo cual no puede aplicarse retroactivamente la ley como pretende la parte recurrente, por lo que procede el rechazo del presente recurso.

Con relación a las violaciones invocadas cabe señalar que *el principio de irretroactividad de las leyes es un principio general de derecho que se encuentra consagrado en el artículo 110 de la Constitución. La consagración de dicho principio procura el afianzamiento de la seguridad jurídica e incluso la dignidad de las personas que integran un Estado social y democrático de derecho.* Que es jurisprudencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, que: “Toda ley nueva se aplica inmediatamente a contar de su entrada en vigor sin poder remontar en el pasado. La ley nueva no puede regir el pasado”.

La sentencia recurrida pone de manifiesto que se trata en la especie de un embargo retentivo de fondos públicos, trabados en perjuicio del Consejo Nacional de Drogas (CND), validado por el tribunal de primera instancia y confirmado por la alzada.

Respeto a la inembargabilidad de los bienes del Estado, es preciso indicar, que se produce cuando el legislador, a fin de preservar el interés general, atribuye al patrimonio de determinadas entidades del Estado la naturaleza de inembargables, en procura de garantizar, mediante la intangibilidad de los fondos que estas perciben, que las entidades públicas cumplan, sin limitación, su función de interés general y de bien común, conforme lo contempla nuestra Constitución en su artículo 138, cuyo texto consagra, que la administración pública en sus actuaciones está sujeta al principio de eficacia.

En ese tenor, en cuanto a la naturaleza inembargable del patrimonio de determinadas instituciones del Estado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, ha juzgado en reiteradas ocasiones, que si bien el principio de que las entidades públicas no son embargables es parte de nuestro derecho público desde tiempo inmemorial, el mismo aplica a las empresas que no se hayan establecido con fines lucrativos; que en base a lo expuesto, resulta que cuando la jurisdicción de fondo se encuentra apoderada de procesos que envuelven la indisposición de bienes que forman parte del patrimonio de entidades del Estado, debe examinar si estos tienen un carácter inembargable, así como las funciones o cometidos que la ley le asigna, al tenor de lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución.

Del mismo modo debe tomarse en cuenta si la entidad de que se trata ofrece servicios públicos, que es lo que en definitiva hace que una entidad de índole gubernamental no sufra las consecuencias de las vías de ejecución ordinaria, ya que esto conduciría a la paralización o entorpecimiento de los servicios públicos que, precisamente, es lo que se desea impedir cuando se dispone la inembargabilidad de sus bienes. En ese sentido, el Consejo Nacional de Drogas (CND), fue creado mediante la Ley 50-88, sobre Drogas, como una dependencia de la Presidencia de la República Dominicana, cuya función primordial es: *a) Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de la problemática de las drogas en la República Dominicana. b) Revisar, diseñar, desarrollar e implementar la estrategia y campaña nacional contra el consumo, distribución y tráfico de drogas ilícitas en la República Dominicana. c) Propiciar la coordinación de todos los sectores públicos y privados de la República Dominicana, para detener el tráfico ilícito de drogas a nivel nacional e internacional.* De lo que se determina que se trata de una entidad estatal que ofrece servicios públicos de vital importancia.

Del análisis de los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 86-11, del 13 de abril de 2011, que textualmente se leen: *Artículo 1: Los fondos públicos depositados en entidades de intermediación financiera o asignados en subcuentas especiales de la Tesorería Nacional en provecho de los órganos del Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados no financieros, así como las sumas que les adeuden personas físicas o morales por concepto de tributos o cualquier otra causa, no podrán ser retenidos como consecuencia de embargo retentivo u oposición de cualquier naturaleza; Artículo 2: Las entidades de intermediación financiera depositarias de fondos públicos, el Tesorero Nacional, así como las personas físicas o morales que sean deudoras de los órganos del Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados no financieros, no incurrirán en responsabilidad civil alguna por las erogaciones de fondos y por los pagos que realicen, no obstante el embargo retentivo u oposición que en sus manos haya sido practicado, se verifica que los embargos retentivos que sean trabados sobre fondos públicos (en este caso con relación a los bienes del Consejo Nacional de Drogas), no tendrán efectos jurídicos, pues sus fondos son inembargables, norma legal que viene a ratificar o viabilizar la inembargabilidad establecida con anterioridad en el artículo 45 de la Ley núm. 1494 de 1947, que dispone que: “En ningún caso, sin embargo, las entidades públicas podrán ser objeto de embargos, secuestros o compensaciones forzosas, ni el tribunal podrá dictar medidas administrativas en ejecución de sus propias sentencias”.*

En atención a lo anterior, en el caso que nos ocupa se advierte que el embargo retentivo de que se trata fue trabado después de estar en vigor la Ley núm. 1494 de 1947 de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, la cual como fue indicado dispone en su artículo 45 “que las entidades públicas no podrán ser objeto de embargos (...)” texto que estaba vigente antes de entrar en vigor la Ley núm. 86-11 sobre Fondos Públicos, de lo cual resulta evidente que la corte *a quo* al fundamentar su decisión en las disposiciones de la Ley 86-11 precitada vulneró el principio de irretroactividad de la ley establecido en el artículo 110 de la Constitución, sobre todo cuando de las referidas leyes se verifica que al momento de trabarse el embargo retentivo en cuestión ya existía una prohibición legal expresa de indisponer fondos de instituciones estatales que prestan un servicio público, como lo es la recurrente, a través del indicado proceso ejecutorio, por lo que dicho embargo no podía ser validado ni mantenido por las jurisdicciones de fondo, tal y como ocurrió en la especie, motivo por el cual procede casar el acto jurisdiccional impugnado.

Sin desmedro de lo antes expuesto, cabe resaltar, que la Ley núm. 86-11, utilizada por la corte en apoyo de su decisión dispone un mecanismo para el cobro de acreencias contra entidades del Estado, y además en nuestro ordenamiento jurídico existen otras vías para asegurar el cumplimiento de las decisiones judiciales.

Cuando la sentencia es casada por una falta procesal a cargo de los jueces, como en el caso ocurrente, las costas pueden ser compensadas, al tenor del numeral 3 del artículo 65 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación.

Por tales motivos, la PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, por autoridad y mandato de la ley y en aplicación de las disposiciones establecidas en la Constitución de la República; la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991; los artículos 1, 2, 5, 6, 11, 13, 15, 65, 66, 67, 68 y 70 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, de fecha 29 de diciembre de 1953; arts. 557 sgts. del Código de Procedimiento Civil, Ley núm. 86-11 del 13 de abril de 2011, y la Ley núm. 1494 de 1947.

FALLA:

PRIMERO: CASA la sentencia núm. 196-2012, dictada el 9 de marzo de 2012, por la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en consecuencia, retorna la causa y las partes al estado en que se encontraban antes de dictarse la indicada sentencia, y para hacer derecho las envía por ante la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, en las mismas atribuciones, por las razones expuestas precedentemente.

SEGUNDO: COMPENSA las costas.

Firmado: Samuel Arias Arzeno, Napoleón R. Estévez Lavandier y Anselmo Alejandro Bello. 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.