PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DOMINICANA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

SCJ-PS-25-2076
Exp. núm. 208-18-00836
Partes: Ayuntamiento del Municipio de La Vega vs. [redacted]
Materia: Validez de embargo retentivo
Decisión: Casa
Ponente: Mag. [redacted]o

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 magistrados Pilar Jiménez Ortiz, quien preside, [redacted]o, [redacted] y [redacted], miembros, asistidos del Secretario General, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha **30 de septiembre de 2025**, año 182.° de la Independencia y año 163.° de la Restauración, dicta la siguiente sentencia:

En ocasión del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Municipio de La Vega, representado por el alcalde [redacted], el cual tiene como abogados a los Lcdos. [redacted] y [redacted], cuyas generales constan en el expediente.

Figura como parte recurrida [redacted], quien no estuvo representado ante esta jurisdicción.

Contra la sentencia civil núm. 204-2019-SSEN-00204, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de La Vega, en fecha 23 de julio de 2019, cuyo dispositivo es el siguiente:

SCJ-PS-25-2076
Exp. núm. 208-18-00836
Partes: Ayuntamiento del Municipio de La Vega vs. [redacted]
Materia: Validez de embargo retentivo
Decisión: Casa
Ponente: Mag. [redacted]o

> ***PRIMERO:*** *en cuanto al fondo, acoge el recurso principal y rechaza el recurso de apelación incidental, en consecuencia modifica el ordinal segundo de la sentencia No. 208-2918-SSEN-01298 de fecha 06 de septiembre del año 2018, dictada por la Primera Sala del el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de La Vega, por las razones expuestas, en tal virtud declara la validez del embargo retentivo trabado por el señor* [redacted] *mediante los actos No. 37, folios números 72, 73 y 64, de fecha 23/05/2018; el No. 38, folios números 65, 66 y 67, de fecha 24/05/2018; el No. 40, folios números, 69, 70 y 71 de fecha 25/05/2018,; y el No. 42, folios números 73, 74 y 75, de fecha 25/05/2018 contra el Ayuntamiento Municipal Publico de La Vega, en manos de la institución bancaria de Reservas de la República Dominicana, por la suma de RD$3,4080,000.00 (sic) a razón de a) la suma de RD$1,500,000.00, por concepto de condenación principal y b) la suma de RD$1,980,000.00 por concepto de condenación a razón de 1.5% de interés judicial, que serán pagadas válidamente en manos del requeriente en deducción de la concurrencia del monto de su crédito en principal y accesorios de derecho, sin perjuicio de los intereses devengados desde la fecha de la demanda hasta el momento del pago definitivo.* ***SEGUNDO:*** *condena a la recurrente incidental Ayuntamiento Municipal de La Vega, al pago de las costas del procedimiento ordenando su distracción en provecho de los Licdo.* [redacted]*, quien afirma haberlas avanzando en todas sus partes.*

VISTOS TODOS LOS DOCUMENTOS QUE REPOSAN EN EL EXPEDIENTE:

A) Entre los cuales constan: a) el memorial de casación depositado en fecha 22 de julio de 2022; b) el acto núm. 1598/2022 de fecha 22 de agosto de 2022 contentivo de emplazamiento; c) la resolución núm. 1089-2023 de fecha 31 de octubre de 2023, dictada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, mediante la cual se declaró el defecto contra la parte recurrida.

SCJ-PS-25-2076
Exp. núm. 208-18-00836
Partes: Ayuntamiento del Municipio de La Vega vs. [redacted]
Materia: Validez de embargo retentivo
Decisión: Casa
Ponente: Mag. [redacted]**o**

B) En virtud de las facultades conferidas por el artículo 93 de la Ley núm. 2-23, del 17 de enero de 2023, sobre Recurso de Casación, esta Primera Sala prescinde de la celebración de audiencia y del dictamen del Ministerio Público.

LA PRIMERA SALA, DESPUÉS DE HABER DELIBERADO:

1) En el presente recurso de casación figura como parte recurrente el Ayuntamiento del Municipio de La Vega, y como parte recurrida [redacted]. Del estudio de la sentencia impugnada y de los documentos a que ella se refiere, se verifica lo siguiente: **a)** el actual recurrido incoó una demanda en validez de embargo retentivo en contra de la hoy recurrente, la cual fue acogida en sede de primer grado, que declaró la validez del embargo retentivo por la suma de RD$3,480,000.00, según la sentencia civil núm. 208-2018-SSEN-01298 de fecha 6 de septiembre del 2018; **b)** la enunciada decisión fue recurrida en apelación de manera principal por el demandante, y de forma incidental por la demandada. La alzada rechazó el recurso incidental y acogió el principal en el sentido de modificar el ordinal segundo de la decisión apelada, al tenor de la sentencia ahora impugnada en casación.

2) La parte recurrente invoca el siguiente medio de casación: **único:** contradicción de motivos y violación a la ley.

3) En el único medio de casación, la parte recurrente denuncia que la corte incurrió en violación de la ley al ordenar la validez de un embargo trabado sobre cuentas del

SCJ-PS-25-2076
Exp. núm. 208-18-00836
Partes: Ayuntamiento del Municipio de La Vega vs. [redacted]
Materia: Validez de embargo retentivo
Decisión: Casa
Ponente: Mag. [redacted]o

Estado, inobservando el principio de inembargabilidad que existe cuando se trata de fondos públicos y que la excepción de este principio es si se trata de un crédito salarial, lo que también ha sido refrendado por el Tribunal Constitucional. En ese sentido expone que el crédito que dio lugar a la sentencia con la cual se efectuó el embargo contra el ayuntamiento se deriva de una sentencia condenatoria por un proceso de desalojo del cual la parte recurrida fue víctima, y en este caso la cuenta embargada es la que se utiliza para labores tan sensibles como el mantenimiento del vertedero, la adquisición de equipos recolectores, abastecimiento de combustibles, entre otros de igual naturaleza.

4) En ese contexto argumentativo, la parte recurrente alega que la corte incurrió en violación del artículo 45 de la Ley núm. 1494 de 1947, que dispone que en ningún caso las entidades públicas podrán ser objeto de embargo ni el tribunal podrá dictar medidas en ejecución al respecto. Igualmente, sostiene que el artículo 175 de la Ley núm. 11-92 establece que las entidades públicas no pueden ser en ningún caso objeto de embargos, secuestros o compensaciones forzosas, en tanto que desde el año 1947 el ordenamiento jurídico dominicano ha reiterado el privilegio de inembargabilidad del Estado con un carácter casi absoluto y solo la jurisprudencia ha atenuado la inembargabilidad estatal, pero exclusivamente en beneficio de créditos laborales; y transcribe lo dispuesto en los artículos 26 numeral 2 literal b) de la Ley núm. 183-02,

SCJ-PS-25-2076
Exp. núm. 208-18-00836
Partes: Ayuntamiento del Municipio de La Vega vs. [redacted]
Materia: Validez de embargo retentivo
Decisión: Casa
Ponente: Mag. [redacted]o

83 y 95 de la Ley núm. 87-01, 146 de la Ley núm. 14-02, 8 de la Ley núm. 176-07, y, 1 de la Ley núm. 8611.

5) Esta Sala mediante la resolución núm. 1089-2023 del 31 de octubre del 2023, declaró el defecto de la parte recurrida, en tal sentido, no existe memorial de defensa que deba ser ponderado.

6) La corte de apelación fundamentó su decisión en los motivos que se transcriben a continuación:

> *…Que siguiendo el criterio indicado precedentemente, los juicios con respecto a la inembargabilidad de los bienes del Estado han ido variando en su temperamento, en una primera etapa, si revisamos la ley 1494 del año 1947, que instituyó la jurisdicción contenciosa administrativa en su artículo 45 dispone que las entidades públicas no podrán ser objeto de embargos, secuestros o compensaciones forzosas, pero en el año 1970 la Suprema Corte de Justicia, en un estudio a ultranza del artículo 45 por sentencia de fecha 17 de junio de 1970, estableció condiciones para que determinados bienes del Estado sean susceptible de todo tipo de vías de ejecución en el mismo plano de igualdad que las empresas de propiedad privada, señalando que las circunstancias por lo que la ley le otorga a una institución el carácter de entidad pública, 'no significa que tal empresa esté destinada a servicios públicos, que es lo que en definitiva hace que una entidad de esa índole no pueda sufrir las consecuencias de las vías de ejecución, que de ordinario, conduciría a paralizaciones o entorpecimientos de los servicios públicos'. Que este criterio se desarrolla fundamentado en el valor justicia en la aplicación del derecho reclamado, y en la idea de que en el exclusivo círculo de las actividades económicas no deben establecerse privilegio del Estado frente a los particulares sino verlos en el mismo plano de igualdad con las empresas de propiedad privada para crear seguridad a los acreedores del Estado, porque de lo contrario sería imposible cobrar sus acreencias,*

SCJ-PS-25-2076
Exp. núm. 208-18-00836
Partes: Ayuntamiento del Municipio de La Vega vs. [redacted]
Materia: Validez de embargo retentivo
Decisión: Casa
Ponente: Mag. [redacted]o

de ahí que debemos partir de que el patrimonio del Estado se clasifican en dos tipos de bienes, unos dentro del dominio públicos y otros dentro del dominio privado, siendo los públicos inembargables pues son los que directamente están afectando a un servicio público, por lo que los bienes del dominio privado del Estado si pueden embargarse. Que una vez definido el tipo de bien embargado, es decir, que no se trate de fondos públicos, resulta un contrasentido razonar que habría que agotar el proceso de incorporación en el presupuesto de la institución del año próximo la deuda, como lo dispone la Ley no. 86-11, la cual prevé que, en caso de no tener liquidez para pagar, deberá ser presupuestado ese crédito para ser pagado el año próximo, hecho que en el caso de la especie fijo esta corte por la decisión referida en otra parte al señalar que en fecha 29 de noviembre de 2017, mediante el acto núm. 373 notificó la puesta en mora a los fines de que el Ayuntamiento Municipal de La Vega incluyeran el monto adeudado en su nuevo presupuesto. Que el bien embargado retentivamente no pertenece a los bienes del dominio público o fondo públicos, tal como fue fijado por esta corte en el documento depositado referente a la ordenanza No.007 de fecha 27 de abril del 2018, que rompe con el criterio de igualdad y razonabilidad, en tanto ninguna otra ley le ofrece a otra persona particular cuando es deudor excepcional del Estado diferir el cobro a un año después, que en ese orden, el Estado debe dar criterios relevantes para indicar la justificación de una diferenciación en el trato cuando se trata de bienes del dominio privado, tal como acontece en el caso de la especie, al Banco de Reserva no señalar si se trataba de fondos públicos destinados al pago de salarios del personal de la administración pública, que cuando la institución pública no posea bienes o un patrimonio privado es necesario que se acuda al procedimiento que la ley no. 86-11 instituye en sus artículos 3 y 4, para especializar parte de este fondo público al pago de deuda privada. Que si bien es cierto que en general los fines del Estado no son iguales a los individuales o las entidades de comercio, porque procuran beneficios en bien de la generalidad del servicio público como son seguridad, salud, transporte, electricidad, municipalidad, etc., en principio se parte de que los bienes público del Estado no deben ser afectados, sin embargo, cuando el Estado contrata e incumple, o incluso llega a comprometer su responsabilidad civil, carecería de eficacia la sentencia que lo sanciona, sin la posibilidad de ser forzosamente ejecutada contra la

> *entidad misma que incumplió o comprometió su responsabilidad. Que los tribunales están atados al criterio de justicia, lo que significa que deben ser equitativos con derecho que se discute, sin otro límite que no sea la razonabilidad. Que en relación al recurso principal en el sentido de que se modifique el ordinal segundo, que se especifique los detalles del monto y se ordene los intereses devengados desde la fecha de la demanda hasta el momento del pago definitivo, siendo coherente con lo que dispone esta alzada para casos iguales es por lo que se acoge por ser derecho.*

7) Se incurre en el vicio de violación a la ley cuando los tribunales dejan de aplicar el texto legal correspondiente a una situación en el que este debe regir, o cuando aplican de manera errónea una normativa cuyas disposiciones son claras y no están llamadas a interpretación especial, variando el sentido de esta[1].

8) En cuanto a la naturaleza inembargable del patrimonio de determinadas instituciones del Estado. Ha sido juzgado por esta sede 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[2]. 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 en el artículo 138 de la

[1] SCJ 1ra Sala núm.35, 18 marzo 2020, B. J. 1312.
[2] SCJ 1ra. Sala núm. 1115, 18 septiembre 2013, B. J. 1234.

Constitución dominicana, cuyo texto consagra, que la administración pública en sus actuaciones está sujeta al principio de eficacia.

9) El artículo 2 de la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los municipios, establece que: "el ayuntamiento constituye la entidad política administrativa básica del Estado dominicano, que se encuentra asentada en un territorio determinado que le es propio. Como tal es una persona jurídica descentralizada, que goza de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, gestora de los intereses propios de la colectividad local, con patrimonio propio y con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios y útiles para garantizar el desarrollo sostenible de sus habitantes y el cumplimiento de sus fines en la forma y con las condiciones que la Constitución y las leyes lo determinen".

10) De acuerdo con los artículos 178 al 180 de la citada Ley núm. 176-07, los bienes municipales se clasifican en bienes de dominio público o en bienes patrimoniales. Los primeros son los destinados por el ayuntamiento a un uso o servicio público[3] y dicha ley dispone un régimen de protección específico sobre este tipo de bienes estableciendo que son inalienables, inembargables, imprescriptibles y no sujetos a tributo alguno. Por lo contrario, los segundos son aquellos que, siendo propiedad del

[3] Son bienes de dominio público las carreteras, plazas, calles, parques, aguas, fuentes, canales, puentes, entre otros; por igual los dispuestos en el artículo 538 y siguientes del Código Civil.

municipio, no están destinados a uso público ni afectados a algún servicio de esta índole y pueden constituir una fuente de ingreso para la propia entidad.

11) En relación con 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, fue dictada la Ley núm. 86-11, para establecer que los referidos fondos públicos no podrán ser retenidos como consecuencia de embargo retentivo u oposición de cualquier naturaleza.

12) De los antecedentes que dieron lugar a la promulgación de mencionada Ley núm. 86-11, se deriva que el legislador procuró garantizar la continuidad y regularidad de los asuntos públicos mediante la disponibilidad oportuna de recursos financieros asignados en el Presupuesto General del Estado y en los presupuestos municipales, en cumplimiento del mandato constitucional que exige que toda erogación de fondos públicos esté autorizada por ley y ordenada por funcionario competente. En tal virtud, el Congreso Nacional reafirmó el principio de inembargabilidad de los fondos públicos y de los bienes que integran el dominio público nacional y municipal, principio ya consagrado en la Ley núm. 1494 de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en la Ley núm. 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios, con el propósito de evitar que, mediante embargos retentivos u oposiciones

practicadas en entidades financieras o en la Tesorería Nacional, se paralicen los servicios públicos y se ocasione perjuicio a la colectividad. No obstante, el legislador estableció que esta protección no implica irresponsabilidad por parte del Estado ni de los entes municipales[4], disponiendo que las sentencias firmes de condena dictadas contra ellos sean satisfechas con cargo a las partidas presupuestarias correspondientes o, en su defecto, mediante su inclusión en el presupuesto del ejercicio siguiente, de manera que se salvaguarde simultáneamente el interés general y el derecho de los acreedores.

13) Según el artículo 3 de la Ley núm. 86 de 2011, instituye que "las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales que condenen al Estado, al Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos o descentralizados no financieros, al pago de sumas de dinero, una vez adquieran la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, serán satisfechas con cargo a la partida presupuestaria de la entidad pública afectada con la sentencia". En esas atenciones, se deriva que la intención del legislador con dicho texto legal es establecer el mecanismo correcto para que los acreedores del Estado puedan cobrar sus respectivas deudas, pero en ningún caso puede ser entendido que permite el embargo retentivo en perjuicio de los órganos del Estado[5].

[4] Considerando noveno de la Ley núm. 86-11 del 15 de abril de 2011.

SCJ-PS-25-2076
Exp. núm. 208-18-00836
Partes: Ayuntamiento del Municipio de La Vega vs. [redacted]
Materia: Validez de embargo retentivo
Decisión: Casa
Ponente: Mag. [redacted]o

14) Según se advierte de la sentencia impugnada la corte *a qua* retuvo que el patrimonio del Estado se clasifica en dos tipos de bienes: (a) de dominio público, en cuanto a estos señaló que son inembargables al afectar directamente un servicio público y, (b) de dominio privado, los cuales sí pueden embargarse. En ese sentido adoptó como razonamiento decisorio que al no haber distinguido la entidad bancaria si las cuentas embargadas se trataban de fondos públicos destinados al pago de salarios del personal de la administración pública, este bien no pertenecía a los fondos públicos y, por tanto, era correcto trabar el embargo retentivo y ordenar su validez.

15) En la contestación que nos ocupa, esta sede de casación retiene que la corte de apelación validó el embargo retentivo trabado por el hecho de que en la certificación aportada al debate la entidad financiera (tercero embargado) no especificó a qué tipo de cuenta pertenecían los fondos del Ayuntamiento del Municipio de La Vega, y se limitó a considerar que se trataba de bienes de dominio privado. Ello, sin tomar en cuenta que, aun tratándose de bienes patrimoniales, la Ley núm. 86-11 establece un régimen jurídico especial que protege los fondos públicos asignados a los órganos del Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados no financieros, disponiendo que no pueden ser objeto de retención mediante embargo u oposición de ninguna naturaleza (artículo 1), y que las sentencias condenatorias que ordenen el pago de sumas de dinero contra dichos entes deben satisfacerse con cargo a las partidas presupuestarias

de la entidad afectada (artículo 3), previendo su inclusión en el presupuesto del ejercicio siguiente cuando no existan fondos disponibles (artículo 4).

16) En consonancia con lo expuesto, el régimen presupuestario municipal, regulado en el artículo 323 de la Ley núm. 176-07, impone al alcalde la obligación de incluir en el proyecto de presupuesto anual las previsiones necesarias para cumplir con las sentencias firmes que condenen al ayuntamiento al pago de sumas de dinero, de modo que el cumplimiento de dichas decisiones se ejecute conforme a la programación y disponibilidad presupuestaria aprobada por el Concejo Municipal.

17) Al desconocer estos procedimientos especiales de ejecución presupuestaria y control financiero, la jurisdicción de alzada vulneró las disposiciones de la Ley núm. 86-11 y el régimen presupuestario municipal, incurriendo en el vicio de violación de ley denunciado por la parte recurrente, razón por la cual procede casar la sentencia impugnada.

18) De acuerdo con la primera parte del artículo 20 de la Ley sobre núm. 3726-53 Procedimiento de Casación, la Suprema Corte de Justicia, siempre que casare un fallo, enviará el asunto a otro tribunal del mismo grado y categoría que aquel de donde proceda la sentencia que sea objeto del recurso.

19) Cuando la sentencia es casada por falta de base legal, falta o insuficiencia de motivos, desnaturalización de los hechos o por cualquiera otra violación de las reglas procesales cuyo cumplimiento esté a cargo de los jueces, las costas pueden ser compensadas, al tenor del numeral 3 del artículo 65 de la Ley núm. 3726-53 del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación; en tal virtud, procede compensar las costas del procedimiento, lo que vale decisión sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo del presente fallo.

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; los artículos 1, 2, 20, 65 numeral 3 y 70 de la Ley núm. 3726-53, sobre Procedimiento de Casación, de fecha 29 de diciembre de 1953, modificada por la Ley núm. 491-08, de fecha 19 de diciembre de 2008; 93 de la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación del 17 de enero de 2023; 1, 3 y 4 de la Ley núm. 86 de 2011; 178 al 180, y 323 de la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios.

FALLA:

ÚNICO: CASA la sentencia civil núm. 204-2019-SSEN-00204, dictada por la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de La Vega, en fecha 23 de julio de 2019, 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 ante la Primera Sala de la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Santiago, en las mismas atribuciones.

Firmado: Pilar Jiménez Ortiz, [redacted]o, [redacted] y [redacted].

[redacted], *secretario general de la Suprema Corte de Justicia, certifico y doy fe que la presente sentencia ha sido firmada digitalmente por los jueces y el secretario que figuran en la estampa.*