

DOCTRINA

INEMBARGABILIDADES FUNDAMENTADAS EN EL INTERES PUBLICO:

INEMBARGABILIDAD DEL ESTADO Y DE LA IGLESIA CATOLICA

Mariano Germán García*

El régimen legal de las VIAS DE EJECUCION comprende tanto los principios generales como las reglas particulares de cada una de las medidas previstas por el Código de Procedimiento Civil.

Los principios generales giran alrededor de: el sujeto activo de la ejecución, que es el acreedor; del sujeto pasivo de la ejecución, que es el deudor; del objeto de la ejecución, que está constituido por los bienes del deudor; de la causa de la ejecución, que está constituida por el crédito; de los documentos en los cuales debe constar el crédito, que llamamos títulos; de los requisitos previos o no a las medidas, que varían según se trate de medidas conservatorias o ejecutorias; de los obstáculos a las medidas previstas para algunos embargos.

En este trabajo sólo nos referimos a uno de los aspectos que dentro de los principios generales se relacionan con el objeto de las VIAS DE EJECUCION: el de la inembargabilidades fundamentadas en el interés público. En efecto, en principio todos los bienes de un deudor son embargables (Arts. 2092 y 2093 del C. C.), pero excepcionalmente, ciertos bienes son declarados inembargables por razones diversas: para proteger el comercio; al deudor y a su familia; el interés público, así como en razón del carácter personal de ciertos bienes.

Son las inembargabilidades del Estado y sus instituciones, así como de la Iglesia Católica, a las cuales dedicamos los dos títulos principales de este estudio, ya que ambas tienen su explicación en el interés público. En la primera parte, que está dedicada a la inembargabilidad de los bienes del Estado y de sus instituciones, se refleja la

* Doctor en Derecho UASD. Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UASD.

gran complejidad del Estado Dominicano, en el cual aparecen mezcladas la noción de un Estado -ente político, con la de un Estado-ente propietario y administrador, y cuyas funciones se comunican entre sí en una dinámica constante que garantiza su permanencia, así como la ausencia de uniformidad en el sector estatal, en lo que respecta a la consagración legislativa de la posibilidad o no de los procedimientos ejecutorios en relación a los bienes de su propiedad.

El art. 45 de la ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947 es la primera disposición formal al respecto, lo cual no significa que anteriormente los procedimientos ejecutorios fueran posibles sobre los bienes del dominio público del Estado. Estando el derecho a la embargabilidad íntimamente ligado al derecho de disposición (arts. 537 y 1128 del C. C.; 692 y 717 del C. Proc. Civ.), el citado artículo 45 significa una disposición excepcional por las restricciones que el indicado derecho sufre en el caso de los bienes del Estado y de sus instituciones.

El Estado en nuestro derecho es una persona jurídicamente privilegiada, tanto como acreedor, por beneficiarse de procedimientos abreviados (Ley No. 4453 del 9 de mayo de 1956); como deudor, por ser, en principio inembargable.

En este trabajo nos referimos al Estado como deudor y por ello recurrimos frecuentemente al art. 45 de la ley 1494, que es la fuente legal primaria del tema.

De igual modo, la Iglesia Católica, como portadora de la religión del Estado, ha tenido y tiene cabida en nuestra legislación procesal civil relativa a las ejecuciones, a tal punto que sus bienes pueden considerarse hoy día como inembargables. A su inembargabilidad dedicamos la segunda parte de este trabajo.

INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES.

Tradicionalmente se afirma que los bienes del Estado y los de sus instituciones son inembargables. Se trata de un principio universal del Derecho Público, y una excepción dentro del Derecho Privado, que nadie discute, pero que requiere de precisiones, dada la complejidad de los bienes que forman el llamado dominio administrativo del Estado (compuesto por el conjunto de bienes de su propiedad o bajo su administración), la existencia de disposiciones constitucionales que aparentemente obligan a una generalización de la afirmación,

así como de criterios jurisprudenciales que restringen la aplicación del principio.

El dominio administrativo del Estado se compone de dos tipos de bienes, entre los cuales no siempre es posible hacer una clasificación rígida: a) los bienes del dominio público, los cuales por su naturaleza o por su afectación están destinados a servir a un interés público y comúnmente a un servicio público y b) los bienes del dominio privado, los cuales, aunque perteneciendo al Estado o a una de sus instituciones, están destinados a servir un interés comercial o industrial.

Aunque el art. 45 de la ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947 dispone que: "En ningún caso, sin embargo, las entidades públicas podrán ser objeto de embargos, secuestros o compensaciones forzosas", lo que permitiría restringir la inembargabilidad a los bienes de las entidades públicas, o sea al dominio público, y afirmar la posibilidad de los embargos en cuanto a los bienes del dominio privado, la aplicación del art. 55, en sus acápites 10 y 26, y del art. 113 de la Constitución de 1966, parecen rechazar tal interpretación.

Por su parte, la jurisprudencia dominicana comenzó por generalizar la inembargabilidad de los bienes del Estado y de sus instituciones, sin establecer distinción entre los del dominio público y los del dominio privado; posteriormente, cambió de rumbo, para afirmar la inembargabilidad de los bienes afectados a los servicios públicos y pronunciarse por la embargabilidad de los bienes del dominio privado.

Nuestra Suprema Corte de Justicia se había negado a establecer diferencia para los fines de ejecución forzada y el uso de otras vías compulsivas entre bienes del dominio público y bienes del dominio privado del Estado. En dos sentencias de fecha 25 de noviembre del 1966 (B. J. No. 672, Pág. Nos. 2316 a 2331), la Suprema Corte de Justicia había sostenido con toda claridad que "los bienes del Estado, cual que sea su naturaleza, son inembargables, por no ser susceptibles de enagenación forzosa, por aplicación de un principio de Derecho Público universalmente admitido y siempre observado en nuestro país, y sustentado entre nosotros por los tratadistas del Derecho Público, así como de conformidad con los exitos constitucionales vigentes la enagenación de inmuebles desde cierta cuantía requiere de la aprobación del Congreso".

Sin embargo, en dos decisiones de fecha 17 de junio de 1970 (B. J. 715, p: 1211) y 24 de noviembre de 1971 (B. J. 732, p:3211), cambió de orientación y dejó claramente establecida las diferencias entre las dos masas de bienes propiedad del Estado: los del dominio públicos o sea, los afectados a los servicios públicos o a fines no lucrativos, que consideró inembargables; y los del dominio privado, que son los afectados a actividades lucrativas, comerciales o industriales, y a los cuales juzgó embargables en la misma medida que los bienes de las personas privadas. Para éstos últimos no tienen aplicación ni los principios del Derecho Público ni los acápite 10 y 26 del art. 55 ni 113 de la Constitución de 1966, cuando de ejecuciones forzosas se trata.

Examinemos, pues, el alcance del principio de la inembargabilidad de los bienes del Estado sobre la base de la división entre bienes del dominio público (Primera Parte) y bienes del dominio privado (Segunda Parte).

PRIMERA PARTE

BIENES DEL DOMINIO PUBLICO

Son bienes del dominio público todos aquellos que están afectados en su uso a un interés público, es decir, al interés de la mayoría de un grupo social dado, según los objetivos del legislador (George Vedel, *Droit Administratif*, París, 1964, P:225 y 226).

Un estudio evolutivo de la jurisprudencia dominicana nos permite un doble criterio en lo que respecta a la inembargabilidad de estos bienes: uno genérico y otro restrictivo.

La inembargabilidad de los bienes del dominio público encuentra su razón de ser en que todos ellos son propiedad de entidades públicas, ya nacionales, ya municipales. Se trata de un fundamento que tiene sus bases en los principios del Derecho Público Universal, siempre observados en nuestro país y sustentado por nuestros tratadistas. En la República Dominicana el principio está consagrado en el art. 45 de la ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947 (Cas. 7 de agosto de 1964, B. J. 649, P:1199, Cas. 25 de nov. de 1966, B. J. 672, P:2316 y 2324; Cas. 11 de octubre de 1968, B. J. 695, P:2259; Cas. 17 de junio de 1969, B. J. 715, P:1211; Cas. 17 de junio de 1970, B. J. 715, P: 1211; Cas. 24 de nov. de 1971, B. J. 732, P: 3211; Cas. 5 de nov. 1975, B. J. 780, P:2073);

Sin embargo, el hecho de que ciertos bienes pertenezcan a entidades públicas (que es sinónimo de entidades del Estado en el criterio de la jurisprudencia: Cas. 24 de nov. de 1971, B. J. 732, P:3211), no es suficiente para declarar su inembargabilidad, ya que es necesario que los mismos estén destinados a servicios públicos, pues son en definitiva las paralizaciones o entorpecimientos de éstos lo que el legislador ha querido evitar al establecer la inembargabilidad de las entidades públicas (Cas. 24 de nov. 1971, B. J. 732, P:3211; Cas. 5 de nov. de 1975, B. J. 780, P:2073).

Cuando se trata de los bienes del dominio público a que se refieren los artículos 537 y siguientes del Código Civil, así como la Constitución en los artículos 101 y 103, la inembargabilidad queda definida por la naturaleza de estos bienes, ya que no siendo susceptibles de propiedad particular y estando fuera del comercio, no pueden ser objeto de ejecuciones forzadas. Para estos bienes, así como para los bienes afectados a las entidades públicas que ejercen funciones de gobierno o de administración de autoridad, la inembargabilidad es aplicable de pleno derecho, pues permitiría significarla legitimar los atentados a los intereses generales que las autoridades están llamados a garantizar. Son estos fundamentos los que llevaron a nuestra Suprema Corte de Justicia (haciendo abstracción de las demás razones expuestas en la decisión que citamos), a declarar: "que sustancialmente, los bienes patrimoniales del Estado están sometidos al derecho privado y son susceptibles, en principio, de idénticas cargas que los bienes particulares, pudiendo enajenarse y prescribir, pero no son susceptibles de embargo, en razón de que la situación especial de la administración pública no tolera el empleo por sus acreedores de los procedimientos de ejecución del derecho común; que este asunto interesa al orden público y puede ser invocado en todo estado de causa y aún ser suplido de oficio por el Juez" (Cas. 7 de agosto de 1964, B. J. 649, P: 1199). Este criterio de interés general, correctamente concebido en sus fundamentos por la decisión de referencia, ha sido precisado en sentencias posteriores de la misma Suprema Corte de Justicia (Cas. 24 de nov. de 1971, B. J. 732, P: 3211; Cas. 5 de nov. de 1975, B. J. 780, P:2073).

Cuando se trata de bienes de las entidades de servicios públicos y entidades de utilidad pública o sin fines de lucro, la inembargabilidad, o bien está consagrada en la propia ley de la entidad o bien se explica por el art. 45 de la ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947. Sin embargo, en uno y en otro caso, su fundamento radica en el predominio del interés general sobre el interés particular.

La inembargabilidad de los bienes del dominio público del Estado bajo el fundamento del predominio del interés general sobre el interés particular tiene un alcance tan amplio y universal, como el principio de la libertad de las convenciones en el Derecho Civil, de tal manera que si bien en el plano estricto del Derecho Procesal Civil la misma constituye una excepción a los artículos 2092 y 2093 del C. C., también es cierto que en el Derecho Público la inembargabilidad de estos bienes adquiere la categoría de regla. Por tanto, ella debe ser respetada por los jueces en la misma medida en que debe respetarse lo pactado por las partes mediante un contrato. En este sentido es exacto el criterio de la jurisprudencia cuando expresa que se trata de un principio universal del Derecho Público, que rebasa los principios del Derecho Común, que es un asunto de orden público, que puede ser invocado en todo estado de causa y aún suplido de oficio por el Juez (Cas. 7 de agosto de 1964, B. J. 649, P:199); y al cual no le son aplicables las nulidades procesales de los artículos 728 y 729 del Código de Procedimiento Civil (Cas. 25 de nov. de 1966, B. J. 672, 2316 y 2324).

Examinemos detalladamente los alcances de esta inembargabilidad, y para hacerlo clasifiquemos los bienes del dominio público del Estado en bienes del dominio público por naturaleza (I) y bienes del dominio público por afectación (II).

I.- Bienes del Dominio Público por naturaleza.

Se trata de los bienes a que hace referencia el Código Civil en el art. 537 a 543 y la Constitución de 1966, en los artículos 101 y 103: a) los caminos, vías y calles que están a cargo del Estado; los ríos navegables o flotantes; las orillas, las ensenadas y bahías del mar, puertos radas; y b) las puertas, muros, fosos y defensas de plaza de guerra y de las fortalezas (art. 540); c) los bienes que siendo de la misma naturaleza que los descritos anteriormente, pertenecen a los municipios (art. 542); d) los yacimientos mineros (art. 103 de la Constitución de 1966); e) la riqueza artística e histórica del país (art. 101 de la Constitución de 1966) así como todos los bienes afectados a un servicio público de orden cultural, artístico, recreativo, de preservación de las riquezas naturales o científicas, como son los museos públicos, las bibliotecas nacionales o municipales, estadios deportivos, parques nacionales o municipales, etc.; f) zonas marítimas, y en general, todas las porciones del territorio dominicano, que no son susceptibles de propiedad particular (art. 538 del C. C.).

En algunos casos estos bienes son objeto de regulaciones particulares con la finalidad de mayor y mejor aprovechamiento, sin que tales regulaciones afecten su verdadera naturaleza (M. de J. Troncoso de la Concha, Elementos de Derecho Administrativo con Aplicación a las leyes de la República Dominicana, Ediciones Onap, 1981, P:120 y sgtes.; Lic. Manuel Amiama, Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana. Ediciones Onap, 1982, P:177 y Sgtes.). En otros casos dichos bienes son colocados bajo la administración de instituciones autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como acontece con los puertos marítimos que en virtud de la ley No. 70 del 17 de diciembre de 1970, que crea la Autoridad Portuaria Dominicana, pasaron a ser dirigidos, administrados, explotados, operados, conservados y mantenidos por ésta, con excepción de los que están bajo el uso permanente de la Dirección General de Aduanas y de los que tengan carácter militar. En una tercera eventualidad ocurre que ciertos bienes de los ya descritos, son investidos de "personalidad jurídica" y pasan a ser dirigidos y administrados por patronatos, como ocurre con el Museo de las Casas Reales (ley No. 580 del 10 de octubre de 1973; ley No. 795 del 13 de junio de 1978); o por asociaciones sin fines de lucro, como ocurre con el Jardín Botánico Nacional "Dr. Rafael M. Moscoso" (ley No. 456 del 28 de octubre de 1976; ley No. 921 del 15 de agosto de 1978); o por universidades, como ocurrió con el Parque Zoológico Nacional (ley No. 114 del 3 de enero de 1975; y acuerdo entre Estado Dominicano y Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña del 13 de junio de 1975); o por una Dirección General creada por el Estado, como ocurre con los parques nacionales (ley No. 67 del 8 de noviembre de 1967). Cual que sea la modalidad jurídica que se le dé o naturaleza de la institución bajo cuya administración sean colocados, los bienes mencionados mantienen su esencia: son ajenos a toda idea de propiedad particular y están fuera del comercio (art. 1128 del C. C.); pertenecen al Estado, que es la entidad pública por excelencia y fuente y origen de las demás personas jurídicas del Derecho Público, y por tanto, no hay dudas, de que son inembargables, tanto porque su naturaleza repudia toda posibilidad de ejecución, como por la institución a que pertenecen y a los fines que están llamados a cumplir. (art. 45 de la ley 1494 del 2 de agosto de 1947). Sin embargo, su inembargabilidad no alcanza a los bienes de la persona o institución que los administra, a menos que los sean por otra razón.

II.- Bienes del Dominio Público por afectación

Se trata de los bienes que pertenecen a las entidades públicas.

Para los fines de análisis de este aspecto del tema, el concepto de "entidad pública" comprende: 1) las instituciones llamadas a cumplir las funciones políticas de gobierno o las relacionadas íntimamente con ellas; y 2) los órganos de administración a los cuales se les reconoce personalidad jurídica y cierta autonomía financiera para que en forma descentralizada realicen labores de servicios o de utilidad pública.

1.- Bienes de las instituciones que cumplen funciones políticas directas de gobierno o conexas.

Nos referimos a los bienes del Estado Central como de sus tres poderes fundamentales y sus dependencias más cercanas; a los bienes de los gobiernos municipales, de la Junta Central Electoral y sus dependencias y a los bienes de la Cámara de Cuentas. Un estudio simplemente enumerativo de ellos nos conduce a declarar como inembargables los bienes del Estado a través de:

a) El Poder Ejecutivo y sus diferentes Secretarías de Estado y sus dependencias, como son: 1) La Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad (Decreto No. 66 del 21 de marzo de 1963), Lotería Nacional (Decreto No. 890 del 31 de julio de 1955), Superintendencia de Bancos (Ley No. 708 del 14 de abril de 1965), Superintendencia de Seguros (Ley No. 400 del 9 de enero de 1969), que conforme a las fuentes legales citadas pertenecen a la Secretaría de Estado de Finanzas; 2) El Consejo Nacional de Población y Familia (Decreto No. 2091 del 14 de febrero de 1968) y Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria (Ley No. 110 del 3 de enero de 1964), que conforme a las fuentes legales citadas pertenecen a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Previsión Social; 3) la Oficina de Desarrollo de la Comunidad (Ley No. 676 del 22 de marzo de 1965), Radio Televisión Dominicana, (Leyes Nos. 5785 del 4 de enero de 1962, 168 del 6 de abril de 1966), que conforme a las fuentes legales citadas pertenecen a la Secretaría de Estado de la Presidencia; 4) los equipos militares y policiales, que pertenecen a las Secretarías de las Fuerzas Armadas e Interior y Policía, respectivamente, y que además son inembargables por aplicación del art. 593 del C. Proc. Civ.

Igual tratamiento debe darse a los bienes administrados por el Ejecutivo a través de órganos creados bajo la denominación de "Instituto o "corporación". Sucede así con los bienes del Instituto Azucarero Dominicano (Ley No. 618 del 16 de febrero de 1965), Instituto para el Desarrollo del Suroeste (Decreto No. 1332 del 20 de noviembre de 1979), Corporación de Hatillo (Decreto No. 2806 del 5

de abril de 1977 y Corporación de Sabaneta (Decreto No. 4602 del 5 de junio de 1974);

b) El Poder Judicial, incluyendo los afectados al uso de los tribunales y sus dependencias; sean al uso de los jueces, ministerios públicos o empleados judiciales.

c) El Poder Legislativo y sus dependencias; sean al uso de los congresistas como de los empleados;

d) La Junta General Electoral, Juntas Municipales Electorales y las dependencias de una y otras;

e) La Cámara de Cuentas;

f) De los ayuntamientos (Arts. 5 y 82 de la Constitución de 1966; leyes Nos. 32 del 2 de mayo de 1845, 49 del 23 de diciembre de 1938, 3455 del 21 de diciembre de 1952; 3456 del 21 de diciembre de 1952, 5622 del 14 de septiembre de 1961);

g) De igual manera se beneficia de la inembargabilidad propia de los bienes de los Ayuntamientos, los de la Liga Municipal Dominicana (leyes Nos. 49 del 23 de diciembre de 1938 y 3996 del 9 de agosto de 1954), como institución coordinadora y reguladora de sus actividades.

2.- Bienes de las entidades públicas descentralizadas.

Nos referimos a los órganos de administración con personalidad jurídica propia y con cierta autonomía financiera creados por voluntad legislativa para prestar servicios públicos o realizar actividades predominantemente de utilidad pública, y con facultad de hacer uso de las prerrogativas del poder público. Se trata de las entidades que los tratadistas designan como establecimientos públicos, a los cuales, unas veces, el legislador identifica en la misma ley de su creación como de servicios públicos, y, otras veces, se consideran como tales en razón de los fines a que de manera principal quedan afectados sus bienes (George Vedel, *Droit Administratif*, París, 1964, P:536, y sgtes.).

Cuatro matices fundamentales caracterizan los bienes de las entidades bajo este título: a) unas veces el legislador identifica la entidad creada como de "servicios públicos", o bien lo hace la jurisprudencia.

dencia; b) mientras que otras veces omite tal calificativo, pero, tanto por la forma en que es concebida la ley como por los actos que realiza la entidad, su identificación como tal no deja dudas; c) en una tercera eventualidad el legislador al momento de crear la institución declara que sus bienes son inembargables, total o parcialmente, o bien lo hace por disposición posterior; d) en una cuarta eventualidad el legislador omite declarar la inembargabilidad, pero tal omisión queda cubierta con la aplicación del art. 45 de la ley No. 1494 del 2 de agosto de 1947.

Identificaremos, pues, en el título que sigue, las entidades declaradas por la ley o por la jurisprudencia, como "Servicios Públicos", para dedicar el título posterior a las entidades de la segunda categoría. Al tratar una y otras indicaremos de inmediato la posición legislativa o jurisprudencial en cuanto a su inembargabilidad.

A) Bienes de las Entidades de "Servicios Públicos" o sin fines de lucro por voluntad legislativa o de la jurisprudencia.

Ocurre así con los bienes de:

a) La Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago (Resolución No. 582 del 16 de abril de 1977), cuyos bienes muebles e inmuebles han sido declarados inembargables por el art. 16 de la citada Resolución;

b) La Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (Ley No. 498 del 13 de abril de 1973), cuyos bienes muebles e inmuebles han sido declarados inembargables por el art. 22 de la citada Ley;

c) El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) (Ley No. 6 del 8 de septiembre de 1965), cuyos bienes muebles e inmuebles han sido declarado inembargables por la Ley No. 214 del 21 de marzo de 1973;

d) El Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) (Leyes Nos. 5994 del 30 de julio de 1962 (véase específicamente el considerando No. 1 de esta ley); 6211 del 25 de febrero de 1963; 5 del 8 de septiembre de 1965; 24 de septiembre de 1965), cuyos bienes son inembargable por pertenecer a una entidad pública de servicios públicos;

e) El Instituto Agrario Dominicano (Leyes Nos. 1879 del 27 de abril de 1962; 6207 del 25 de febrero de 1963; 44 del 4 de noviembre de 1963; 436 del 10 de octubre de 1964; 221 del 25 de noviembre de 1967; 9 del 8 de septiembre de 1965; 197 del 20 de octubre de 1967; 358 y 363 del 25 de agosto de 1972; 282 del 15 de marzo de 1972; 290 del 29 de marzo de 1972), cuyos bienes son inembargables por pertenecer a una entidad pública de servicios públicos;

f) El Instituto Dominicano de Seguros Sociales (Ley No. 1896 del 30 de diciembre de 1948 y sus modificaciones), cuyos bienes muebles e inmuebles han sido considerados como inembargables por la jurisprudencia (Cas. 11 de octubre de 1968, B. J. 695, P: 2259);

g) La Corporación Dominicana de Electricidad (Leyes Nos. 4018 del 30 de diciembre de 1954; 4115 del 21 de abril de 1955), cuyos bienes muebles e inmuebles han sido declarados inembargables por la Ley No. 478 del 6 de enero de 1978, que modificó el art. 6 de la Ley No. 4115; sin embargo, y de conformidad con la misma Ley No. 478, los bienes de esta institución son embargables por las personas físicas o morales de las cuales la Corporación haya obtenido préstamos, adelantados o redescuentos, para la expansión de los servicios de energía eléctrica en el territorio nacional;

h) La Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), comunidad de profesores y alumnos, con autonomía concedida mediante la Ley 5778 del 31 de diciembre de 1961 y cuyos bienes han sido considerados como inembargables por la jurisprudencia (Cas. 5 de noviembre de 1975, B. J. No. 780, P:2073), bajo el fundamento de que se trata de una entidad pública, sin fines de lucro, a la cual se aplican los principios del Derecho Público inmemorial que hacen inembargables a todas las entidades públicas.

B) Bienes de las entidades que realizan actividades comerciales o industriales, pero en las cuales priman los criterios de utilidad pública.

Nos referimos a los bienes de las entidades públicas que realizan algunas actividades comerciales o industriales, pero cuyos objetivos básicos son promover el desarrollo de ciertos sectores de la economía nacional o favorecer, en otros casos, sectores determinados de la población por lo que el criterio de utilidad pública es predominante sobre los intereses comerciales o industriales. Ocurre en este caso, como en el del título anterior, que el legislador declara unas veces en

forma expresa la inembargabilidad y en otras la omite. Cuando sucede de esto último hay lugar a la aplicación simple de lo dispuesto en el art. 45 de la Ley 1494 del 2 de agosto de 1947.

La situación se plantea para los bienes de:

a) El Banco Agrícola de la República Dominicana, institución pública creada con la finalidad de dar facilidades crediticias para el fomento y diversificación de la producción agrícola, a fin de elevar el nivel de vida de los agricultores y contribuir al desarrollo económico de la nación, contribuir con el desarrollo de la reforma agraria y de las cooperativas (Ley No. 6186 del 12 de febrero de 1963 y sus modificaciones); cuyos bienes muebles e inmuebles han sido declarados inembargables, salvo por parte de las instituciones financieras de las cuales el Banco haya obtenido préstamos, adelantados o redescuentos (Párrafo II de la Ley No. 367 del 30 de agosto de 1972 que modificó el art. 8 de la citada Ley No. 6186);

b) El Banco Central de la República Dominicana, institución pública cuyas numerosas actividades de utilidad pública e interés general, están por encima de sus excepcionales actividades comerciales (arts. 111 y 112 de la Constitución de 1966; Leyes Nos. 1529 del 9 de octubre de 1947, 6142 del 29 de diciembre de 1962, del 9 de octubre de 1947, 251 del 11 de mayo de 1964 y sus reglamentos, 681 del 22 de julio de 1978, así como sus reglamentos y resoluciones adoptadas por la Institución). Tomando en consideración su carácter de entidad pública su inembargabilidad no es de dudarse. El legislador, sin embargo, y para los casos en que la institución realiza actividades que pueden calificarse como comerciales, ha querido dejar la posibilidad de embargo al abrigo de toda duda, por lo que dispuso en la tercera parte del art. 48 de la ley No. 6142 (modificado por la ley No. 399 del 27 de septiembre de 1972) que los bienes muebles e inmuebles adquiridos por el Banco con los recursos especiales son inembargables. A los fines de aplicación de la citada disposición se consideran como "Recursos Especiales", las sumas de dinero que el Banco especializa con la finalidad de financiar por medio de instituciones oficiales y bancos comerciales radicados en el país, actividades productivas privadas nacionales que contribuyan al desarrollo económico del país, de manera conjunta con otras instituciones nacionales o internacionales y con autorización expresa de la Junta Monetaria;

c) La Corporación de Fomento Industrial, institución pública que de conformidad con el art. 1 de su Ley Orgánica (No: 5009 del 16 de mayo de 1962) tiene funciones similares en el campo industrial a las que tiene el Banco Agrícola en el campo agrícola (véase: leyes Nos. 288 del 30 de junio de 1966 y 147 del 11 de mayo de 1967);

d) El Instituto de Auxilios y Viviendas (INAVI), institución creada con fines de realizar obras y servicios de mejoramiento social, con carácter no especulativos (Leyes Nos. 5574) (específicamente art. 2) del 11 de julio de 1961, 217 del 20 de abril de 1964, 13 del 30 de agosto de 1966, 82 del 1ro. de diciembre de 1966), cuyos bienes muebles e inmuebles han sido declarados inembargables, en virtud de la ley No. 12 del 8 de septiembre de 1970;

e) El Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), institución cuya finalidad es promover y realizar la construcción de vivienda de interés social (leyes Nos. 5892 del 10 de mayo de 1962, 6017 del 27 de agosto de 1962, 466 del 31 de octubre de 1964) y cuyo carácter público no es discutible.

f) El Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), institución de carácter público de conformidad con el art. 1 de la ley No. 31 del 25 de octubre de 1963, cuya finalidad es desarrollar el sistema cooperativo en el país (leyes Nos. 31 del 25 de octubre de 1963, 127 del 27 de marzo de 1964, 557 del 1ro de abril de 1970.

SEGUNDA PARTE

Bienes del Dominio Privado del Estado

Se trata de bienes propiedad del Estado a través de entidades o empresas donde en su explotación domina el criterio comercial o industrial. El Estado tiene en estos casos el comportamiento de un particular y sus actos no se consideran de administración pública (véase: letra f) del art. 7 de la ley 1494 del 2 de agosto de 1947).

Aunque la clasificación de los bienes del Estado dentro del dominio público o dentro del dominio privado no puede considerarse como rígida, podemos comenzar por afirmar que mientras los pertenecientes al primero son siempre inembargables, bajo fundamentos que ya hemos explicado en la sección anterior, los segundos son embargables por aplicación de la regla contenida en los artículos 2092 y

2093 del Código Civil, salvo que la Ley Orgánica de la entidad o empresa disponga lo contrario, pues se trata de bienes ajenos a los principios del Derecho Público a que nos hemos referido anteriormente.

Por consiguiente, son embargables, sin ningún tipo de limitación, los bienes de:

a) El Banco de Reservas de la República Dominicana (leyes Nos. 586 del 24 de octubre de 1941, 6133 del 17 de diciembre de 1962, 281 del 17 de diciembre de 1975);

b) La Comisión Administrativa Aeroportuaria (leyes Nos. 419 del 18 de marzo de 1969, 106 del 17 de enero de 1966; Decreto No. 3364 del 23 de mayo de 1969);

c) La Autoridad Portuaria Dominicana (ley No. 70 del 17 de diciembre de 1970). La embargabilidad de esta institución, sin embargo, no alcanza a los puertos, los cuales siguen siendo bienes del dominio público, aunque sí al usufructo de dichos puertos;

d) La Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo (ley No. 542 del 31 de diciembre de 1969);

e) El Instituto Nacional de Algodón (ley No. 416 del 3 de julio de 1976);

f) El Instituto de Estabilización de Precios (ley No. 256 del 11 de diciembre de 1969);

g) El Centro Dominicano de Promoción de las Exportaciones (ley No. 137 del 21 de mayo de 1971);

Pero el principio de la embargabilidad de los bienes del dominio privado del Estado ha sufrido no sólo limitación, sino verdaderas derogaciones, las que examinaremos a continuación.

I.- LIMITACION

Pese a que por aplicación del principio general establecido en los artículos 2092 y 2093 del C. C., y que ninguna razón ligada a la naturaleza de la institución impide la embargabilidad del Banco Nacional de la Vivienda (leyes Nos. 5894 del 22 de mayo de 1962; 29 del 23

de octubre de 1963; 153 del 20 de febrero de 1964; 306 de junio de 1964; 5897 del 14 de mayo de 1962; reglamentos Nos. 8867 del 23 de noviembre de 1962 del Banco Nacional de la Vivienda; y 8887 del 23 de noviembre de 1962 de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos), el legislador, tomando en cuenta la naturaleza de las cédulas hipotecarias que él expide o garantiza, ha dispuesto que los créditos hipotecarios que el Banco pueda tener sólo serán embargables por los tenedores de las cédulas hipotecarias emitidas por él (art. 31 de la ley No. 5894 de 12 de mayo de 1962).

Se trata, pues, en este último caso, de una verdadera limitación al principio enunciado por los citados artículos del Código Civil.

II.- EXCEPCIONES.

La inembargabilidad ha sido establecida en los siguientes casos:

a) Para el Consejo Estatal del Azúcar (C. E. A.). Es así pese a los vicios de redacción contenidos en la ley No. 7 del 4 de agosto de 1966 que lo creó y que impiden establecer con claridad la diferencia entre la personalidad jurídica de éste y la de sus ingenios.

Esta inembargabilidad sufre excepción cuando se trata de los acreedores de dicha Corporación azucarera por concepto de empréstitos, préstamos bancarios o de cualquier institución financiera; cuando se trata de créditos por concepto de compra o arrendamiento de maquinaria, vehículos y sus respectivos respuestos y accesorios y en general de toda mercancía destinada al Consejo o al ingenio respectivo, incluyendo gastos, seguros, fletes y comisiones, así como en el caso de cualquier otra obligación contraída con una empresa comercial (art. 13 de la citada ley).

b) Para la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE). En lo que respecta a los bienes de esta institución ha habido cierta evolución legislativa y jurisprudencial, cuyo estudio facilitará la comprensión cabal de su inembargabilidad.

Mediante la ley No. 289 del 30 de junio de 1966 fue creada la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), como institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente. De conformidad con la misma ley, el capital de dicha Corporación quedó constituido por las acciones

e intereses de las empresas industriales o comerciales de que el Estado es propietario dentro de las empresas que les han sido transferidas en aplicación de la misma ley (art. 33 ley citada).

Mediante sentencia del 17 de junio de 1970 la Suprema Corte de Justicia decidió que Corde "es una Corporación creada para realizar por sí misma, y a través de las entidades que de ella dependen, no servicios públicos, sino actividades industriales y comerciales, por lo que es susceptible de medidas compulsivas como de la que ahora se trata (se trataba de materia de confiscación, paréntesis nuestro), cuando en ocasión de una litis, los jueces lo estiman razonablemente de lugar a pedimento de la parte interesada (B. J. 715 P:1211).

Por sentencia de fecha 24 de noviembre de 1971 la Suprema Corte de Justicia falló "Considerando que si bien es cierto que el art. 45 de la ley 1494 del 1947 prohíbe practicar embargos contra las "entidades públicas" es también cierto que tal como fue decidido por esta Suprema Corte de Justicia por su sentencia del 17 de junio de 1970, la recurrente es una Corporación creada para realizar por sí misma y a través de las entidades que de ella dependen, no servicios públicos, sino actividades industriales y comerciales, por lo que es susceptible de todo tipo de vías de ejecución en el mismo plano de igualdad que las empresas de propiedad privada; que la circunstancia de que la ley 289 de 1966 que creó la referida entidad, le haya dado 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 es lo que se desea impedir: que, además, la inembargabilidad del patrimonio de la Corporación, conduciría no sólo a establecer un privilegio en el círculo de las actividades económicas del país, sino que iría en perjuicio del propio crédito de la empresa, pues, a los posibles acreedores de ella se les haría imposible cobrar sus acreencias" (B. J. 732, P:3211).

Ante la situación que se planteaba para la Corporación con motivo de los criterios jurisprudenciales transcritos, intervino el legislador, quien mediante la ley No. 252 del 30 de diciembre de 1971, modificó el art. 32 de la citada ley N. 289 y estableció en el párrafo IV "Los bienes de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE) son inembargables".

Si bien es cierto que los bienes de la Corporación Dominicana

de Empresas Estatales (CORDE) pasaron a ser inembargables en virtud de la citada ley, también es cierto que tal afirmación no debe ser exagerada, pues sólo para los bienes de aquellas empresas donde sus patrimonios se integraron de manera total a la corporación y a la vez desaparecieron sus respectivas personalidades, debe considerarse como absoluta la inembargabilidad; por el contrario, en aquellas empresas dentro de las cuales la Corporación sólo pasó a ser accionista y se mantiene como tal, la inembargabilidad se reduce a tales intereses, pero no alcanza a las empresas, como personas jurídicas diferentes a la de la Corporación.

INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DE LA IGLESIA CATOLICA

Criterios semejantes a los que hemos hecho referencia al tratar de la inembargabilidad de los bienes del dominio público del Estado y de sus instituciones, explican la inembargabilidad de los bienes de la Iglesia Católica y de sus dependencias. Desde la desaparición de nuestra raza aborigen y la incorporación de los pobladores de la isla a la llamada civilización occidental, que se inicia con el descubrimiento y se reafirma con la colonización y la conquista, y por razones históricas cuyo tratamiento rebasa los fines de este trabajo, la Iglesia Católica ha venido recibiendo el apoyo de los diferentes gobiernos que hemos tenido, hasta convertir su religión en la religión del Estado.

Son los hechos mencionados los que sirven de base para afirmar hoy día la inembargabilidad de los bienes de la Iglesia Católica y los de sus instituciones; inembargabilidad, que desde nuestro punto de vista, ha pasado por dos períodos fundamentales:

PRIMER PERIODO: Al proclamarse la independencia de 1844 con la separación de nuestro territorio del haitiano, el legislador dominicano, estableció, a) "son bienes nacionales todas las propiedades muebles e inmuebles, capitales y sus rentas que hayan pertenecido a los gobiernos anteriores, a los conventos religiosos de ambos sexos ya extinguidos, las terceras órdenes, cofradías y demás corporaciones que no existan, y por tanto recaen en dominio de la nación (art. 1, apartado 2 de la ley del 2 de agosto de 1845); b) "los bienes que no estuvieron vendidos se entregarán a sus dueños que lo reclamen y los de la Iglesia al Prelado Eclesiástico para su administración y conservación" (art. 16 ley citada). Es decir, los bienes que pertenecían a conventos, órdenes religiosas, cofradías, y demás corporaciones que no existan al momento de la entrada en vigencia de la citada ley, pasan

al dominio público del Estado; mientras que los bienes que pertenecieran a las entidades ya citadas y existentes al momento de la entrada en vigencia de la ley, se entregarán para su administración y conservación al Prelado Eclesiástico de la Iglesia Católica.

La situación se mantuvo hasta el año 1954, pues, aunque mediante la ley No. 117 del 20 de abril de 1931, el Estado Dominicano reconoció la personalidad jurídica de la Iglesia Católica y la de las instituciones que por virtud de disposición canónica de ella dependan, los bienes que pasaron a ser administrados y conservados por el Prelado Eclesiástico Católico mediante la ley de 1845, continuaron siendo bienes nacionales hasta el indicado año 1954, aunque afectados a los servicios de la religión católica, la cual, como religión del Estado, según nuestra jurisprudencia, ha tenido un reconocimiento constante y expreso de interés público, por parte del mismo Estado (Cas. 30 de julio de 1938, B. J. 336, P. 376 y sgtes.). Por tanto, durante todo este primer período, que se extiende desde 1845, los bienes afectados a los servicios del culto católico debían considerarse como inembargables, por tratarse de bienes del dominio público del Estado y estar afectados a servicios de interés público.

SEGUNDO PERIODO: Se inicia con la Resolución No. 3874 del 30 de junio de 1954 del Congreso Nacional, que aprobó el Concordato entre la Santa Sede y la República Dominicana. Según este convenio, el Estado Dominicano reconoce y garantiza la propiedad de la Iglesia Católica: a) sobre los bienes muebles e inmuebles que el Estado reconoce pertenecientes a ésta, según la ley No. 117 del 20 de abril de 1931, aclarada por la ley No. 390 del 16 de septiembre de 1943; b) sobre los bienes que, después de la ley 1931, la Iglesia ha legítimamente adquirido o adquiriera, incluidos los que han sido o sean declarados monumentos nacionales; c) sobre los templos y otras edificaciones con fines eclesiásticos que el Estado ha venido construyendo desde 1930, y que construya en adelante. Mediante el mismo convenio el Estado Dominicano reconoce: a) la religión Católica, Apostólica, Romana, como la religión de la Nación Dominicana, que gozará, por tanto, de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden de conformidad con la Ley Divina y del Derecho Canónico; b) la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y del Estado de la ciudad del Vaticano; c) la personalidad jurídica de todas las instituciones y asociaciones religiosas, existentes en la República Dominicana, a la entrada en vigor del acuerdo, instituidas según el Derecho Canónico; d) la personalidad jurídica de las Diócesis y de la Prelatura Nullius y sus instituciones ajenas, de las parroquias, de las Or-

denes y Congregaciones religiosas, de las Sociedades de Vida Común, de los Institutos Seculares de perfección cristiana canónicamente reconocidos, sean de derecho pontificio o de derecho diocesano, de sus provincias y de sus casas; e) la personalidad jurídica de las entidades de la misma naturaleza de las ya citadas, que sean ulteriormente erigidas o aprobadas en la República Dominicana, por las autoridades eclesiásticas competentes. Para fines de conocimiento por parte del Estado de las instituciones y asociaciones existentes al momento de la resolución citada y que en virtud del acuerdo ratificado adquieren personalidad jurídica, las autoridades eclesiásticas se obligaron mediante el mismo Concordato, a comunicar al departamento correspondiente del Gobierno Dominicano, la lista de dichas entidades, dentro de los dos meses que siguieren a la ratificación del acuerdo por el Congreso Nacional. Cuando por el contrario, se trata de instituciones o asociaciones erigidas o aprobadas en el futuro por las autoridades eclesiásticas competentes, éstas se obligaron a realizar la indicada comunicación del decreto de erección o de aprobación por escrito y en forma oficial.

Al reconocer la personalidad jurídica de todas las entidades mencionadas, el Estado Dominicano les reconoció al mismo tiempo la plena capacidad para adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes, por mediación de sus autoridades competentes, y cuya propiedad será garantizada por el mismo Estado Dominicano.

En definitiva, el Estado Dominicano reconoció la personalidad del Estado del Vaticano, por lo que permitir la embargabilidad de sus bienes, es atentar contra las normas del Derecho Internacional.

En lo que respecta a los bienes de la Iglesia Católica y de sus instituciones creadas o aprobadas de acuerdo con las leyes del Derecho Canónico, cuya personalidad jurídica ha sido reconocida por el Concordato y ratificado por el Congreso Nacional, deben considerarse como inembargables, siempre que estén destinados al culto religioso, por estar afectados al servicio de la religión del Estado, reconocida de manera constante y expresa como de interés público, según el criterio de nuestra Suprema Corte de Justicia (Cas. 30 de julio de 1938, B. J. 336 P:376 y sgtes.).

Puede decirse lo mismo de los bienes de las demás iglesias que

funcionan en la República Dominicana?. Sin lugar a dudas que no. Se trata de instituciones sin fines de lucros, organizadas de conformidad con la ley u orden ejecutiva No. 520 del 26 de julio de 1920, pero cuyo carácter no es suficiente para crear la inmunidad de sus bienes frente a las Vfas de Ejecución, pues si bien la ausencia de finalidades de lucro de los actos de una entidad es suficiente para la inembargabilidad cuando se trata de instituciones del Estado (Cas. 5 de noviembre de 1975, B. J. 780, P:2073), no lo es cuando se trata de entidades privadas; para los cuales se mantiene la aplicación de los artículos 2092 y 2093 del C. C. (véase además: arts. 3 y 11 de la ley u orden ejecutiva No. 520 del 26 de julio de 1920).