



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0208/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diecinueve (19) días del mes de julio del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La norma impugnada en inconstitucionalidad es el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que regula la prestación y aplicación de los valores del inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)], por presunta vulneración de los artículos 69.1, 51 y 39 de la Constitución de la República:

Art. 8.- No se dará curso a ninguna solicitud, instancia o demanda dirigida al Control de Alquileres y Desahucios, a sus delegados provinciales o a la Comisión de Apelaciones establecida según el Artículo 26 del Decreto No. 4807 de fecha 16 de mayo de 1959, ni al Juzgado de Paz y tribunales ordinarios, con fines de modificación de contratos de inquilinato, desalojo, o para el cumplimiento de obligación contractual o legal derivada del contrato, hasta que el demandante, propietario o inquilino, presente el recibo original, o certificación del Banco Agrícola de la República Dominicana, demostrativo de haberse realizado el depósito previsto en el Artículo 1 de esta ley. Igualmente será necesario el recibo, o la certificación para el caso de demandas relacionadas con el depósito previsto en el Párrafo II del Artículo 2 de la presente ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante

2.1. El accionante, señor Francisco del Rosario¹ en su instancia depositada en la Secretaría de este tribunal el siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), pretende que sea declarado inconstitucional el artículo 8 de la referida Ley núm. 4314, toda vez que al tener que hacer el depósito de valores en el Banco Agrícola de la República Dominicana, como condición para accionar en justicia, se convierte en un obstáculo del derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita y del derecho de propiedad en violación de los artículos 69.1, 51 y 39 de la Constitución de la República.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. El accionante sostiene que el artículo 8 de la citada Ley núm. 4314, contradice el derecho de acceder a una justicia oportuna, accesible y gratuita, en violación de los artículos 69.1, 51 y 39 de la Constitución de la República, los cuales se describen a continuación:

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre

¹ En lo adelante será identificado por su propio nombre o como “el accionante”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;

2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;

3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;

4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;

5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

Artículo 51.- Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;

2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;

3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;

4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;

5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;

6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;

(...)

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

4.1. El accionante procura la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 8 de la indicada Ley núm. 4314, que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato (modificada por la Ley núm. 17-88), por presunta vulneración de los artículos 69.1, 51 y 39 de la Constitución de la República, argumentando, en síntesis, lo siguiente:

a. (...) el señor Francisco Del Rosario es un ciudadano dominicano, con interés legítimo protegido, preocupado por la institucionalidad dominicana, y por el respecto (sic) a la Constitución de la República Dominicana y ve una violación a la Carta Magna en el Art. 69 Ord. Primero en el sentido de que si la justicia debe ser accesible, debe ser oportuna y gratuita, el tener que hacer un depósito de dinero ante el Banco Agrícola de La República Dominicana, como condición para poder accionar en justicia; esto es un obstáculo porque contradice el Ordinal primero del Art. 69 cuando dispone...: El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita:

b. (...) en los actuales (sic) en una casa de la propiedad de Francisco del Rosario, vive la inquilina...y esta tiene más de 10 meses que no paga y se hace imposible poder accionar en su contra sino se cumple con lo previsto en el Art.

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8 de la Ley 4314 de fecha 22 de Octubre de 1955, en tal sentido esta inquilina aun estando en defecto y estar violando el pacto...con el propietario del inmueble, esta tiene más derecho sobre el inmueble que el propietario del mismo, que a pesar de haber vivido ya dos depósitos que entrego (sic) al propietario ha vivido ocho meses más, lo que evidentemente demuestra que tiene esta más derechos como inquilina que el propio dueño, lo que deviene en una antinomia jurídica que se refleja en el detrimento del derecho de propiedad del accionante.

c. El caso de francisco (sic) del Rosario es uno, pero hay miles de personas que no tienen...acceso a la justicia por su limitación económica y que viven de una pequeña renta, porque la heredaron, o porque decidieron dividir su casa para rentar una parte, sin embargo muchos dominicanos están padeciendo del síndrome de casas alquiladas y que no pagan, y los inquilinos conocen la debilidad de la Ley y por eso duran hasta años sin pagar y los propietarios de esas viviendas no pueden sacarlos porque para iniciar el procedimiento, para ello deben cumplir con lo que establece el Art. 8 de la Ley 4314, que impone la obligación de hacer los depósitos ante el Banco Agrícola, y eso a pesar de ser contrario a la Constitución porque viola el Art. 51 de nuestra Carta Magna, pues el propietario no puede disponer de su propiedad porque el inmueble esta rentado, en el sentido de que la persona que vive en él (sic) inmueble, no le paga, pero no lo puede sacar, porque no puede iniciar ningún procedimiento a tales fines sin cumplir con el Art. 8 de la ya citada ley, y esto es un problema social y que el Estado está llamado a resolverlo y se resuelve permitiendo el acceso a la justicia a los que tienen ese escoyo, y que le fue otorgado al inquilino en una época de crisis de la Rep. Dom. Época de la que ya salimos hace mucho tiempo, sin embargo dicha ley permanece vigente.

d. (...) en la Sentencia de fecha 3 del mes de Dic. Del 2008, dictada por la Suprema Corte de Justicia que declaro (sic) nulo el Art. 3 del Decreto 4807 del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1959 estableció: Que las restricciones al derecho de propiedad que se derivan de la aplicación del artículo 3 del Decreto núm. 4807 si bien se justificaba a finales de los años cincuenta del siglo pasado y durante los siguientes años, no menos cierto es que en la actualidad resultan injustificables. Ciertamente, lo que demanda la realidad actual es una política inversa, orientada a fortalecer el derecho de propiedad, con la finalidad de incentivar la inversión de capitales en viviendas que luego de construidas podrán ser alquiladas o vendidas.

e. (...) ha dicho el TC en su Sentencia No. 0174-14 de fecha 11 del mes de agosto del año 2014: (...)

Considerando, que si bien es una verdad inocultable que la declaración constitucional que se cita arriba no ha sido satisfecha más que parcialmente, ello no justifica, en modo alguno, que superada la situación de emergencia original causada por diversos factores y no solo por un déficit habitacional, el derecho de propiedad siga siendo víctima, no obstante tener categoría constitucional, de la restricción y limitación que implica el haberse eliminado el derecho del propietario y el consentimiento del inquilino, de fijar un término al contrato de inquilinato, prerrogativa que, al haber desaparecido por efecto del mencionado decreto, convirtió el arriendo de casa en un derecho real equivalente a una enfiteusis, con características de perpetuidad, que conlleva como consecuencia un desmembramiento del derecho de propiedad, por lo que resulta inaplicable el referido artículo 3 del Decreto No. 4807, de 1959, por no ser conforme a la Constitución.

f. (...) en los mismos términos tenemos que referirnos a la LEY 4314 que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato, del 22 de octubre del año 1955...porque fue una Ley Hecha (sic) para suplir las mismas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesidades que las del Decreto 4807, dadas... las mismas en un momento de crisis según el régimen de la época que fueron superados.

g. (...) coincidimos en pensar con la Suprema Corte de Justicia y con el Tribunal Constitucional que los efectos de la llamada situación de emergencia tampoco tienen razón de ser y por tanto resultan injustificables, motivos por los que el accionante solicita que el citado texto legal sea declarado contrario a la constitución (sic).

Conclusiones:

PRIMERO: Declarar con lugar el presente recurso directo de inconstitucionalidad, por haber sido hecho al amparo de lo que establece la Ley 137-11 y la Constitución Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010.

SEGUNDO: Declarar no conforme a la Constitución el Art. 8 de la Ley 4314 que regula la presentación y aplicación de los valores en el inquilinato, del 22 de octubre del año 1955, por ser contrario, a las disposiciones de los 69 (sic) Párrafo I de nuestra Carta Magna, y en consecuencia declarar nulo dicha disposición legal.

TERCERO: Compensar las costas en razón de la materia.

5. Opiniones oficiales

5.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, en su opinión depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el doce (12) de diciembre de dos

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil diecinueve (2019), pretende que la acción sea denegada por no comprobarse las violaciones invocadas, argumentado, en síntesis, lo siguiente:

(...) es preciso destacar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0185/13, al definir el derecho de propiedad inmobiliaria, lo hace en los siguientes términos: “el derecho a la propiedad inmobiliaria puede ser definido, de manera general, como el derecho exclusivo de una persona (salvo el supuesto de copropiedad) al uso y disposición de un bien inmueble, e implica la exclusión de terceros del disfrute o aprovechamiento de dicho inmueble, a menos que su propietario lo haya consentido. Este derecho se encentra amparado constitucionalmente en el artículo 51 de nuestra Ley Sustantiva...

La existencia de formalidades o requisitos legales de admisibilidad para la demanda en desalojo por falta de pago, instituidos en el artículo 8 de la referida Ley No. 17-88, en nada despoja al propietario de sus derechos legítimos sobre su inmueble; muy por el contrario, al exigirle la correspondiente certificación del Banco Agrícola que acredite que dicho propietario consignó los depósitos que le fueran entregados por el inquilino al suscribir el contrato de alquiler, el legislador procura proveer al juez un elemento de prueba fiable que le permita constatar que el inquilino incurrió en un estado de falta de pago al consumirse los depósitos que garantizan el pago de los alquileres vencidos.

Por tanto, dicha disposición legal en nada vulnera el derecho de propiedad inmobiliaria. En tal virtud procede descartar el presente medio de inconstitucionalidad.

El accionante, Francisco del Rosario, alega en su presente acción directa de inconstitucionalidad que el referido artículo 8 de la Ley No. 17-88 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha 05 de febrero del año 1988, sobre inquilinato transgrede el artículo 39 de la Constitución relativo al derecho a la igualdad.

El Tribunal Constitucional ha señalado en lo que respecta al derecho a la igualdad, lo siguiente en su Sentencia TC/0334/14: “Ante la existencia de supuestos fácticos diferentes, no se reúnen las condiciones para configurarse el primer elemento del test de igualdad, lo que impide la verificación de los otros dos (2) elementos, toda vez que los mismos son consecuentes, motivo por el cual no se incurre en violación alguna al principio de igualdad...

Como se observa el derecho de igualdad es un concepto referencial en el sentido de que la igualdad supone comparar la situación jurídica o fáctica entre dos (2) personas con la misma condición que deben recibir tratos iguales. El accionante que tiene su propiedad sometida a un contrato de inquilinato en el cual cede algunos atributos de su derecho de propiedad inmobiliaria, como el derecho al usufructo el cual es asumido provisionalmente por el inquilino mientras dure la vigencia del contrato de locación, no puede pretender equipararse a aquel propietario que tiene el pleno goce y disposición de su inmueble al no estar condicionada sus atribuciones como propietario a las condiciones propias de un contrato de alquiler.

Además, el artículo 8 de la referida Ley No. 17-88 en nada transgrede el derecho de igualdad al exigirle al propietario para la administración de su demanda en desalojo por falta de pago contra el inquilino moroso, la presentación de una certificación del Banco Agrícola que acredite que el propietario cumplió con su obligación legal de consignar los depósitos que le fueran entregados por el inquilino.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Razón por la cual el presente medio de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

(...) es preciso indicar que la exigencia del artículo 8 de la objetada Ley No. 17-88, en modo alguno constituye un obstáculo irrazonable o insalvable que impida al propietario que cumpla la ley, es decir, consignado (sic) en el Banco Agrícola los depósitos exigidos como garantía de pago de los alquileres vencidos acceder ante los órganos de justicia y obtener una sentencia gananciosa que ordene el desalojo del inquilino moroso. Dicha disposición legal busca precisamente obligar a los propietarios a cumplir con las normas legales que procuran el equilibrio contractual entre propietarios e inquilinos.

En tal virtud, procede que el Tribunal rechace el presente medio de inconstitucionalidad.

Por tales motivos, solicita lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la Acción Directa de Inconstitucionalidad de fecha 20 de noviembre de 2019, interpuesta por el señor Francisco del Rosario por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad interpuesta por el señor Francisco del Rosario por no violarse los artículos 39, 51 y 69.1 de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2. Opinión del Senado de la República

En su escrito depositado en la Secretaría de este tribunal el diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), el Senado de la República expone, entre otras, las siguientes consideraciones:

(...) en cuanto a la Ley núm. 4314, que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato, de fecha 22 de octubre del año 1995, esta fue dada en fecha dieciocho (18) de octubre del año 1955, en la cámara del Senado, presidida por su Presidente Porfirio Herrera, la misma fue promulgada en fecha 22 de octubre del año 1955. En esa época, regía la tiranía del Ex-Presidente de la República, Rafael Leónidas Trujillo, y fue adoptada e instituida en nuestro país por primera vez, en tal sentido, en los archivos de esta institución no reposa ningún trámite legislativo con relación al expediente contentivo de trámites y procedimiento relativo a la Ley Núm. 4314, que regula la presentación y aplicación de los valores en el inquilinato, toda vez que, hemos hecho investigación de lugar, recurriendo al Archivo General de la Nación, mediante el cual no obtuvimos información alguna de dicho expediente, por tanto, en cuanto al trámite y procedimiento nos encontramos imposibilitados de emitir opinión.

Posteriormente, en su escrito depositado en la Secretaría de este Tribunal en fecha tres (03) de febrero de dos mil veinte (2020), el Senado de la República alude al contenido de la acción y luego concluye en la forma siguiente:

Conclusiones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: RATIFICAR en todas sus partes la opinión del SENADO DE LA REPÚBLICA, presentada y depositada por ante la Secretaría de ese honorable Tribunal Constitucional, en relación al procedimiento y trámite legislativo respecto de la aprobación de la Ley No. 4314, de fecha 22 de octubre de 1955, que regula la presentación y aplicación de los valores en el inquilinato.

SEGUNDO: En cuanto al aspecto de fondo, que indica la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad, incoada por el señor Francisco del Rosario, contra el Art. 8 de la Ley No. 4314, que regula la presentación y aplicación de los valores en el inquilinato de fecha veintidós (22) de octubre del 1955, con el objeto de determinar si es contrario o no a la Constitución, en cuanto a este aspecto, por las razones antes indicadas, procedemos a dejarlo a la consideración de ese honorable Tribunal Constitucional.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido en el artículo 7 numeral 6 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

En su escrito de opinión y conclusiones recibido en la Secretaría del Tribunal Constitucional el quince (15) de enero de dos mil veinte (2020), la Cámara de Diputados expresa, en síntesis, lo siguiente:

Tras hacer un examen a los argumentos expuestos por el accionante para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, se concluye en que, contrario a lo que se alega, no se observa que el artículo 8 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley núm. 4314, sea contrario a los artículos 39, 51 y 69.1 de la Constitución, por el hecho de que el accionante no le haya podido cobrar los alquileres a una inquilina que vive en su propiedad, y que tampoco haya podido accionar en justicia en su contra, debido a que no hizo los 2 depósitos en el Banco Agrícola, requisito que le exige el texto en cuestión, para poder acudir por ante la jurisdicción correspondiente a demandar en desalojo.

*Realmente nos encontramos frente a una situación de mera legalidad, simplemente el legislador haciendo uso de sus atribuciones constitucionales y aplicando el principio de reserva de ley, mediante la norma *Ut Supra*, ha regulado el tema de los contratos y del pago de los alquileres de las casas, locales de oficina, apartamentos, edificios y espacios físicos en las zonas urbanas y suburbanas, tanto para los propietarios como para los inquilinos. En tal sentido, no ha sido demostrado ni se vislumbra la contradicción del texto legal atacado con los artículos 39, 51 y 69.1 de la Constitución, motivo por el cual la acción directa en inconstitucionalidad que nos ocupa, debe ser desestimada por ese Honorable Tribunal.*

Conclusiones:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad, interpuesta por el señor FRANCISCO DEL ROSARIO contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que regula la presentación y aplicación de los valores en el inquilinato, por alegada violación de los artículos 39, 51 y 69.1 de la Constitución de la República, por estar hecha conforme a la normativa constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARAR conforme a la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 4314, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado vigente en el momento.

TERCERO: RECHAZAR por improcedente, mal fundada y carente de fundamentos constitucionales, la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por no observarse que el artículo 8 de la Ley núm. 4314 vulnere los artículos 39, 51 y 69.1 de la Constitución de la República.

CUARTO: DECLARAR conforme con la Constitución el artículo 8 de la Ley núm. 4314, por los motivos antes indicados.

QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública en el cauce del procedimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el día lunes tres (3) de febrero de dos mil veinte (2020), donde las partes antes citadas formularon sus respectivas conclusiones.

7. Pruebas documentales

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad no fueron depositados documentos relacionados con la aplicación de la norma impugnada.

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución de la República y los artículos 9, 36 y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad del accionante

9.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos por la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos constitucionales.

9.2. En República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), se adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer, ante el Tribunal Constitucional, los mandatos constitucionales, entre otros, garantizar la supremacía constitucional, defender el orden constitucional, proteger los derechos fundamentales, y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, a fin de que este último expurgue del ordenamiento jurídico las normas consideradas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. Sobre tal legitimación o calidad, el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana dispone:

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.4. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, establece:

Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.5. Los citados requisitos de legitimación activa han sido aplicados en forma distinta desde su primera sentencia (TC/0047/12). En este orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación de los requisitos que establece el citado artículo 37 de la Ley núm. 137-11, este tribunal, en la Sentencia núm. TC/0345/19, revisó los criterios desarrollados en esta materia, señalando al respecto que *[h]an sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad, y en esa medida ha precisado lo siguiente:*

1. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad (...)

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política (...)

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

9.6. En la especie, el accionante, señor Francisco del Rosario, señala que el artículo 8 de la referida Ley núm. 4314, constituye un óbstalo al derecho de acceso a la justicia y una limitación del derecho a la propiedad, en violación a los artículos 69.1, 51 y 39 de la Constitución de la República, al exigirle a los propietarios de inmuebles consignar en el Banco Agrícola los valores recibidos como depósitos de los inquilinos, como condición para accionar en justicia.

9.7. Este tribunal considera que el accionante, señor Francisco del Rosario, en su condición de ciudadano dominicano, titular de la cédula de identidad y electoral núm. 020-0030467-5, descrita en la instancia que contiene la acción, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ostenta calidad o legitimación procesal activa requerida para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con los criterios desarrollados en el citado precedente, la Constitución de la República y la Ley núm. 137-11 que rige los procedimientos constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sobre el fondo de la acción

El accionante, señor Francisco del Rosario, ha fundamentado la acción en que el artículo 8 de la referida ley núm. 4314, que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato (modificada por la Ley núm. 17-88), resulta contrario a varias disposiciones constitucionales, tales como: violación del derecho de acceso a la justicia, el derecho a la propiedad y al derecho a la igualdad previstos en los artículos 69.1, 51 y 39 de la Constitución de la República.

En ese sentido, este colegiado analizará las cuestiones planteadas bajo el esquema siguiente: (i) violación del derecho de acceso a la justicia (art. 69.1 CRD) y del derecho a la propiedad (art. 51 CRD) y (ii) violación del derecho a la igualdad (art. 39 CRD).

(i) violación del derecho de acceso a la justicia y al derecho de propiedad (arts. 69.1 y 51 CRD)

10.1. El accionante, señor Francisco del Rosario, en el desarrollo de su escrito sostiene, en síntesis, que el artículo 8 de la Ley núm. 4314, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955), que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato, viola el artículo 69.1 de la Carta Magna en el sentido de que si la justicia debe ser accesible, oportuna y gratuita, tener que hacer un depósito de dinero ante el Banco Agrícola de la República Dominicana, como condición para accionar en justicia, constituye un obstáculo que contradice el acceso a la justicia.

10.2. El accionante continúa exponiendo, en forma más concreta, que la obligación de hacer los depósitos ante el Banco Agrícola viola el artículo 51 de Carta Magna, pues el propietario no puede iniciar ningún procedimiento a tales

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fines sin cumplir con el artículo 8 de la citada ley; que es un problema social y que el Estado está llamado a resolverlo permitiendo el acceso a la justicia; que fue en una época de crisis de la que ya salimos hace mucho tiempo, sin embargo dicha ley permanece vigente. Agrega, además, que la Ley núm. 4314 fue hecha para suplir las mismas necesidades que las del Decreto núm. 4807.

10.3. Por su parte, la Procuraduría General de la República expone que la exigencia del artículo 8 de la objetada ley núm. 17-88, en modo alguno constituye un obstáculo irrazonable o insalvable que impida al propietario que cumpla la ley, es decir, consignando en el Banco Agrícola los depósitos exigidos como garantía de pago de los alquileres vencidos para acceder ante los órganos de justicia y obtener una sentencia gananciosa que ordene el desalojo del inquilino moroso. Dicha disposición legal busca obligar a los propietarios a cumplir con las normas legales que procuran el equilibrio contractual entre propietarios e inquilinos.

10.4. El derecho de acceso a una justicia accesible, oportuna y gratuita es la primera garantía que aparece descrita en el artículo 69 de la Constitución, como parte integrante del debido proceso y la tutela judicial efectiva que el Estado no solo se ha comprometido a respetar, sino también a garantizar su protección en favor de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

10.5. La doctrina de este tribunal ha sostenido que la Constitución dominicana consagra, en los artículos 68 y 69, respectivamente, un conjunto de garantías para la aplicación y protección de los derechos fundamentales, como mecanismo de tutela frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos que vinculan a todos los poderes públicos con el objetivo de garantizar su efectividad, así como los principios para la interpretación de los derechos y garantías fundamentales contenidos en la misma (TC/0070/12, pág. 15).

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.6. En la misma línea este colegiado ha precisado que el debido proceso previsto en el artículo 69 de la Constitución está conformado por un conjunto de garantías mínimas que tiene como puerta de entrada el derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita. Este primer peldaño es de trascendental relevancia, porque a través de él se entra al proceso, y es precisamente dentro del proceso donde pueden ejercitarse las demás garantías que integran el proceso debido (TC/0006/14, pág. 25).

10.7. La dimensión constitucional que supone el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva fue desarrollada por este colegiado en su Sentencia TC/0427/15, del treinta (30) de octubre de dos mil quince (2015), pág. 18, en la que señaló:

10.2.15. En ese sentido, para que se cumplan las garantías del debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal.

10.2.16. En ese sentido, la tutela judicial efectiva sólo puede satisfacer las exigencias constitucionales contenidas en el citado artículo 69 de la Constitución, si aparece revestida de caracteres mínimamente razonables y ausentes de arbitrariedad, requisitos propios de la tutela judicial efectiva sin indefensión a la que tiene derecho todo justiciable.

10.8. La doctrina ha sostenido que si el Estado ha monopolizado —como principio— el poder de solucionar los conflictos que se susciten entre las personas —cualquiera que sea su naturaleza— es claro que tiene que permitir el

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fácil acceso de ellas a la jurisdicción. Cuando una persona cree que su derecho ha sido afectado, violado, amenazado o negado, debe tener la posibilidad cierta de que el Estado responda a su planteamiento y dé la solución prevista en el ordenamiento jurídico.²

10.9. En ese sentido, el derecho de acceso a la justicia puede conceptualizarse como el derecho de toda persona de formular reclamos ante la autoridad, y más concretamente, ante la autoridad jurisdiccional, con el fin de hacer valer el derecho del que cree le asiste. Por ello, la acción aparece como una manifestación típica del derecho de petición configurándose en el ámbito de los derechos subjetivos y de las garantías constitucionalmente previstas.

10.10. Entrando en el caso concreto, el artículo 8 de la referida ley núm. 4314, que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato, señala:

No se dará curso a ninguna solicitud, instancia o demanda dirigida al Control de Alquileres y Desahucios, a sus delegados provinciales o a la Comisión de Apelaciones establecida según el Artículo 26 del Decreto No. 4807 de fecha 16 de mayo de 1959, ni al Juzgado de Paz y tribunales ordinarios, con fines de modificación de contratos de inquilinato, desalojo, o para el cumplimiento de obligación contractual o legal derivada del contrato, hasta que el demandante, propietario o inquilino, presente el recibo original, o certificación del Banco Agrícola de la República Dominicana, demostrativo de haberse realizado el depósito previsto en el Artículo 1 de esta ley. Igualmente será necesario el recibo, o la certificación para el caso de demandas relacionadas con el depósito previsto en el Párrafo II del Artículo 2 de la presente ley.

² HERRENDORF, DANIEL E. y. BIDAR CAMPOS, GERMÁN J. “Principios de derechos humanos y garantías”, Ediar, p. 224. Citados por MARABOTTO LUGARO, JORGE A. “Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia.”, pág. 293.

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.11. Dadas las limitaciones que supone la cuestionada norma para el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 69.1 de la Constitución, al supeditar las acciones judiciales que podría ejercer el propietario de un inmueble al indicado depósito en el Banco Agrícola, hace necesario acudir al test de razonabilidad instituido en la jurisprudencia de este tribunal para examinar su conformidad con la Constitución.

10.12. A partir del principio de razonabilidad las normas jurídicas que limitan derechos de los ciudadanos en el Estado constitucional, quedan sometidas a un orden racional como fundamento axiológico de su validez a tenor de los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución, es decir, que se traduce en limitación de la facultad del Estado para la regulación de bienes con protección constitucional (TC/0099/12). Los citados textos disponen, sucesivamente: *La ley sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica. Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.*

10.13. En ese sentido, este colegiado procederá a determinar si el fin buscado, el medio empleado y la relación medio-fin se ajustan a los fines constitucionales dispuestos para este supuesto.

10.14. Antes de entrar en el análisis de los elementos que integran el test de razonabilidad ya señalado, es importante destacar que el texto cuestionado de inconstitucionalidad forma parte de una ley que data de mil novecientos cincuenta y cinco (1955), en la que no se alude a los fines que motivaron al legislador a regular dicha materia y la obligación impuesta a los propietarios de inmuebles destinados al arrendamiento; más bien, habrá que desentrañar dicha



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestión en el contexto histórico y en la realidad social que habría justificado la adopción de esa legislación.

10.15. El dieciocho (18) de enero de mil novecientos cincuenta y uno (1951) fue dictada la Ley núm. 2700, sobre medidas de emergencias, ratificada por la Ley núm. 5112, del veintitrés (23) de abril de mil novecientos cincuenta y nueve (1959), a través de la cual se decretó un estado de emergencia nacional, dando paso a una serie de medidas que impactaron las actividades socioeconómicas de la nación, entre estas, las derivadas de los contratos entre propietarios e inquilinos, motivado en el déficit habitacional que en ese momento caracterizaba ese renglón de la economía del país.

10.16. Corresponde a esa época también el Decreto núm. 4807, sobre control de alquileres de casas y desahucios, del dieciséis (16) de mayo de mil novecientos cincuenta y nueve (1959), mediante el cual el Poder Ejecutivo adoptó medidas para remediar la situación habitacional del país, entre estas, la prohibición a los propietarios de aumentar el precio de los alquileres sin consentimiento de los inquilinos, a menos que fuese autorizado por resolución del Control de Alquileres de Casas y Desahucios, el desahucio, salvo cuando fuese por algunas de las causales previamente delimitadas en el artículo 3 del decreto, así como la interrupción de la llegada del término pactada entre propietarios e inquilinos.

10.17. El artículo 3 del aludido decreto núm. 4807, sobre control de alquileres de casas y desahucios, fue objeto de anulación por la Suprema Corte de Justicia, ejerciendo el control difuso de constitucionalidad, a través de su sentencia del tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008), a partir, entre otros, de los siguientes razonamientos:

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Considerando, que si bien es una verdad inocultable que la declaración constitucional que se cita arriba no ha sido satisfecha más que parcialmente, ello no justifica, en modo alguno, que superada la situación de emergencia original, causada por diversos factores y no sólo por un déficit habitacional, el derecho de propiedad siga siendo víctima, no obstante tener categoría constitucional, de la restricción y limitación que implica el haberse eliminado el derecho del propietario y el consentimiento del inquilino, de fijar un término al contrato de inquilinato, prerrogativa que, al haber desaparecido por efecto del mencionado decreto, convirtió el arriendo de casa en un derecho real equivalente a una enfiteúsis, con características de perpetuidad, que conlleva como consecuencia un desmembramiento del derecho de propiedad, por lo que resulta inaplicable el referido artículo 3 del Decreto No. 4807, de 1959, por no ser conforme a la Constitución.

10.18. Posteriormente, este tribunal conoció una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 3 del citado decreto núm. 4807, procediendo a declarar su nulidad, vía control concentrado, en la Sentencia TC/0174/14, del once (11) de agosto de dos mil catorce (2014), argumentado (párrafo 11.2.7, pág. 17) lo siguiente:

Este tribunal considera, al igual que lo consideró la Cámara Civil de la Suprema Corte de Justicia, que las restricciones al derecho de propiedad que se derivan de la aplicación del artículo 3 del Decreto núm. 4807 si bien se justificaban a finales de los años cincuenta del siglo pasado y durante los siguientes años, no menos cierto es que en la actualidad resultan injustificables. Ciertamente, lo que demanda la realidad actual es una política inversa, orientada a fortalecer el derecho de propiedad, con la finalidad de incentivar la inversión de capitales en viviendas que luego de construidas podrán ser alquiladas o vendidas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.19. En el mes de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988), el Congreso Nacional dictó la Ley núm. 17-88, con el fin de hacer más efectiva la aplicación de la Ley núm. 4314, a partir de los siguientes motivos:

CONSIDERANDO: Que en la actualidad, y más que en otra época, se justifica una utilización social de dichas sumas mientras las mismas sean efectivamente requeridas, y que el Banco Agrícola ha creado un departamento de captación de ahorros del público destinados a incrementar los volúmenes de financiamiento necesarios para la producción agropecuaria.

10.20. Partiendo de la premisa antes señalada puede concluirse que la citada ley núm. 4314, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)], fue dictada por el Congreso Nacional como parte de las medidas promovidas por el Poder Ejecutivo, en ocasión del estado de emergencia nacional, para atenuar la situación económica de ese momento, que demandaba la obtención de recursos para la política de financiamiento del Banco Agrícola. Hechas estas precisiones pasamos a examinar los elementos que integran el test de razonabilidad.

10.21. El fin buscado por la norma es garantizar que los valores recibidos por los propietarios de inmuebles, como depósitos, adelanto, anticipo u otra denominación, sean depositados y mantenidos en el Banco Agrícola de la República Dominicana para garantizar el pago de los alquileres o el cumplimiento de cualquier otra obligación legal o convencional derivada del contrato, dando cumplimiento al mandato previsto en el artículo 1 de la misma ley núm. 4314. En ese sentido, el depósito de los citados valores procura incrementar los volúmenes de financiamiento necesarios para elevar la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

producción agrícola y contribuir al desarrollo económico de la nación, fines constitucionales que en principio justifican la medida adoptada.

10.22. En cuanto al medio empleado el legislador dispuso –como condición previa para accionar en justicia– que el demandante o propietario debe depositar en el Banco Agrícola de la República Dominicana los valores recibidos de los inquilinos, a pena de que no se le dará curso a ninguna solicitud, instancia o demanda dirigida al control de alquileres y desahucios, a la comisión de apelaciones establecida por el Decreto núm. 4807, ni ante el juzgado de paz y tribunales ordinarios. En fin, cuando los propietarios de inmuebles incumplen dicha obligación están impedidos de ejercer las citadas acciones administrativas y judiciales relacionadas con la protección del derecho de propiedad.

10.23. La prohibición prevista en el artículo 8 de la referida Ley núm. 4314 se traduce en una restricción del derecho acceso a la justicia, al impedir al propietario ejercer –directamente– las acciones nacidas del contrato de inquilinato cuando este no pruebe haber satisfecho el mandato del legislador, en este caso, depositar y mantener en el Banco Agrícola, las sumas exigidas como depósitos o cualquier otra denominación para garantizar el pago de los alquileres o el cumplimiento de cualquier otra obligación legal o convencional derivada del contrato,³ la que se extiende, igualmente, a los casos en que haya operado la tácita reconducción o renovación por el escrito del contrato.⁴

³Art. 1.- Los propietarios y encargados de casas, apartamentos, edificios, oficinas y espacios físicos para alquiler en las zonas urbanas y suburbanas; o de almacenes, naves industriales y similares, así como de instalaciones para servicios turísticos, hoteleros o de recreación cualquiera que sea su ubicación, estarán obligados a depositar y mantener en el Banco Agrícola las sumas que exijan a los inquilinos o empresarios como depósito, adelanto, anticipo u otra denominación, para garantizar el pago de los alquileres o el cumplimiento de cualquier otra obligación legal o convencional derivada del contrato. (...)

⁴ "Párrafo III.- El depósito a que se refiere el presente artículo será aplicable también a los contratos en que se operen la tácita reconducción o la renovación por escrito; el mismo se hará exigible a partir de la fecha de reconducción o renovación".



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.24. Aunque el derecho de acceso a una justicia accesible, oportuna y gratuita constituye una garantía constitucional que integra el debido proceso sustancial, su regulación está reservada al desarrollo legislativo y como tal, ha de ser ejercitado conforme a los cauces procesales previstos en la ley. Al ser un derecho de configuración legal son las normas legales que determinan su alcance y contenido, así como los presupuestos y requisitos necesarios para su ejercicio. Sin embargo, las limitaciones impuestas deben cumplir con los parámetros de razonabilidad constitucionalmente previstos.

10.25. En la especie, el derecho de acceso a la justicia se ve limitado por la norma acusada convirtiendo dicha garantía en una simple expectativa de derecho, en la medida en que las acciones judiciales antes señaladas quedan supeditadas al cumplimiento de una obligación de carácter económico, fundamentada por el legislador, como se ha dicho, en la obligación de depositar los referidos valores en el Banco Agrícola de República Dominicana.

10.26. Ahora bien, ¿la restricción del derecho de acceso a la justicia producido por la norma antes señalada supone, en esencia, un medio adecuado que justificaría el fin buscado: la captación de recursos para el Banco Agrícola? Veremos en lo adelante, si en la especie resulta necesario continuar supeditando el acceso a la justicia al cumplimiento de una condición ajena a los límites procesales que gobiernan la acción **(a)** y si la naturaleza económica de la medida justifica la restricción impuesta por el legislador **(b)**; lo que conduce al análisis –no solo de la necesidad de la medida adoptada– sino también su idoneidad y la relación de proporcionalidad entre éstas.

(a) acceso a la justicia y límites procesales ajenos a la acción

10.27. La finalidad de la medida adoptada por el legislador en la Ley núm. 4314, de mil novecientos cincuenta y cinco (1955), está matizada en la

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesidad de obtener recursos económicos que vayan directamente a las arcas del Banco Agrícola, a través del medio empleado, compeler a los propietarios de bienes inmuebles a depositar y mantener en dicha institución estatal los valores recibidos de los inquilinos, bajo cualquier modalidad. Naturalmente, una medida como esta pudo estar plenamente justificada en un momento en que la economía del país percibía bajos ingresos, motivada en el estado de emergencia, para ser destinados al aumento de la producción agrícola, lo que hacía necesaria la restricción del derecho de propiedad como corolario de la medida adoptada.

10.28. No obstante la afirmación anterior, la cantidad de recursos económicos destinados hoy por el Estado dominicano al financiamiento de la producción agrícola, a través del Ministerio de Agricultura, así como de otras instituciones vinculadas directamente con la inversión en el campo, como el Instituto Agrario Dominicano (IAD)⁵ y el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA), este último adscrito al Ministerio de la Presidencia, hacen innecesario que se mantenga hoy la obligación a cargo de los propietarios de bienes inmuebles destinados al arrendamiento, de realizar el referido depósito en el Banco Agrícola, pese a que han transcurrido más de sesenta y cinco (65) años de haber sido adoptada por el legislador.

10.29. El siguiente cuadro ilustra las asignaciones de los últimos cinco (5) años realizadas en el presupuesto general de la nación a las citadas instituciones:

	2016	2017	2018	2019	2020
	Ley 260-15 del 20 de	Ley 690-16 del 12 de diciembre de 2016	Ley 243-17 del 1o de diciembre de 2017	Ley 61-18 del 14 de diciembre de 2018.	Ley 590-19 del 26 de

⁵ El Instituto Agrario Dominicano, es un organismo descentralizado del Estado, adscrito y supervisado por la Secretaría de Estado de Agricultura, creado por la Ley No.5879 del 27 de abril del año 1962 y sus modificaciones.

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

	noviembre de 2015				diciembre de 2019
Ministerio de Agricultura	8,401,561,44	9,102,344,206	11,256,337,130	11,301,235,508	13,185,367,2 68
Instituto Agrario Dominicano (IAD)	978,572,419	1,061,981,479	1,679,310,763	1,721,198,511	2,098,847,36 3
Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA) ⁶	200,000.000	200,000.000	200,000.000	206,240.000	233,209,241

10.30. Asimismo, el siguiente cuadro ilustra las partidas destinadas por el Banco Agrícola⁷ en los últimos cinco (5) años a financiar la producción del campo:

Fuentes de financiamiento del Banco Agrícola de la República Dominicana				
2016	2017	2018	2019	2020
17,304,383,024	17,864,613,185	19,397,912,901	23,966,144,311	26,722,381,273

⁶En el cuadro núm. 19 del presupuesto 2020, relativo a la descripción de la política de gastos del gobierno central, “Programas prioritarios y protegidos”, se afirma: “Mantener la transferencia al Fondo Especial de Desarrollo Agropecuario (FEDA) para programas de desarrollo rural (sostenibilidad a las pequeñas unidades agrícolas rurales y familiares campesinas) y otros programas protegidos del Ministerio de Agricultura.”

⁷Información consultada en la página: <https://www.bagricola.gob.do/transparencia/index.php/presupuesto/presupuesto-aprobado>

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.31. Las partidas antes señaladas están sustentadas en los objetivos descritos en la política de financiamiento del Banco Agrícola, orientadas al fortalecimiento del sector agropecuario y el desarrollo de la micro y pequeña empresa rural, con el fin de aumentar la producción del campo. Esta inversión, destinada al crédito agrícola, cuyo volumen –en promedio– supera los veinte mil millones de pesos anuales, determina que, con las partidas consignadas en su presupuesto particular, cumple razonablemente su misión institucional.

10.32. Es así que, si bien en la comentada Ley núm. 4314, del año mil novecientos cincuenta y cinco (1955), no se alude a que las medidas adoptadas formaban parte del estado de emergencia, que previamente había decretado el Congreso Nacional, su necesidad estaba caracterizada por una situación particular que se prolongó en el tiempo, pues el treinta (30) de diciembre de mil novecientos sesenta y uno (1961) fue dictada la Ley núm. 5735, que deroga las leyes núms. 2700, del veintiocho (28) de enero de mil novecientos cincuenta y uno (1951), 5112, del veinticuatro (24) de abril de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954) y 5372 del primero (1) de julio de mil novecientos sesenta (1960), respectivamente, de estados de emergencias, sin embargo, mantuvo la vigencia indefinida de las demás normativas que habían sido adoptadas en esas circunstancias. Igual ha ocurrido con la obligación contenida en el artículo 8 de la referenciada Ley núm. 4314, cuestionada de inconstitucionalidad por el accionante.

10.33. Las precisiones indicadas permiten inferir –que dicha medida– de compeler a los propietarios o inquilinos a realizar el depósito de los valores en el Banco Agrícola de República Dominicana, obedeció a una circunstancia excepcional que en la actualidad ha sido superada, pues la realidad económica de hoy no es equiparable a la que existía en el país en el mil novecientos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cincuenta y cinco (1955), produciéndose lo que en doctrina se denomina desvinculación entre norma jurídica y realidad social.⁸

10.34. La citada situación llevó a la Suprema Corte de Justicia a sostener, en relación con la inaplicación del artículo 3 del Decreto núm. 4807, que en modo alguno se justifica que, superada la situación de emergencia, el derecho de propiedad siga siendo víctima de la restricción y limitación al propietario y el inquilino, argumento que este colegiado comparte en cuanto al contexto histórico que matizó la adopción de las medidas que se han proyectado hasta nuestros días.

10.35. Esto supone que, en la noción de Estado constitucional de derecho, las normas jurídicas deben satisfacer las necesidades de los individuos y de lo contario, cuando la ley no responde a esos parámetros se aparta de su finalidad, lo que termina socavando su legitimidad, como ocurre en la especie, pues una medida adoptada en aquella época continúa hoy incidiendo y limitando el ejercicio del derecho de propiedad.

(b) si la medida justifica la restricción impuesta por el legislador

10.36. La Constitución reconoce el derecho de todas las personas de dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas por ella y en la ley. No obstante, se establece que el Estado puede adoptar medidas en aras de regular ciertas áreas de la economía, tal como lo dispone el artículo 50.2 de la Constitución. Sin embargo, estas libertades, a juicio del accionante, se ven limitadas con la restricción impuesta por la indicada ley.

⁸ RASCADO PÉREZ, JAVIER. “Desvinculación entre la norma jurídica y la realidad social.” Pág. 7.

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.37. La incursión del legislador en la limitación del ejercicio de un derecho fundamental –basada en la referida normativa– solo se justifica, si el carácter económico o social de la medida, puede garantizar la protección de bienes jurídicos de mayor relevancia que el derecho fundamental sobre el cual recae dicha limitación. La especie analizada revela que si el fin buscado, la captación de recursos para el Banco Agrícola, se obtiene por diversas políticas implementadas por el Estado a través de otras instituciones, como medio para aumentar la producción del campo, según lo refleja las inversiones señaladas en los párrafos 10.29 y 10.30, respectivamente, la restricción del derecho es innecesaria y por tanto resulta irrelevante examinar su idoneidad para alcanzar dicha finalidad.

10.38. Tal como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional español, el derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador en el marco de la Constitución [SSTC 4/1988, de doce (12) de enero, FJ 5; 141/1988, de veintinueve (29) de junio, FJ 7].

10.39. En ese escenario, la restricción impuesta también alcanza uno de los elementos esenciales del derecho de propiedad –ejercer las acciones judiciales previstas para su protección, toda vez que la norma acusada–artículo 8 de la referida Ley núm. 4314– al impedir darle curso a ninguna instancia o demanda ante los órganos administrativos creados por el Decreto núm. 4807, o ante los tribunales ordinarios, si el propietario no cumple dicha condición, se traduce en una limitación desproporcionada que escinde el propio ejercicio del derecho, parte integrante de su configuración constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.40. En ese sentido, este tribunal determina que el sacrificio que supone la norma cuestionada, cerrar el cauce procesal de acceso a la justicia si no se cumple el mandato previsto, es de mayor relevancia constitucional que la necesidad de la medida de carácter económico impuesta por el legislador, pues su aplicación conduce a diluir su contenido esencial como derecho fundamental y como garantía procesal llamada a proteger el derecho de propiedad, por lo que la misma no supera el examen de proporcionalidad que justificaría su permanencia en el ordenamiento jurídico.

10.41. La protección de un derecho fundamental, en este caso, el derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita debe producirse con el mayor grado de optimización posible, en tanto la obligación de su protección –como garantía fundamental– supera la necesidad que determina su restricción, lo que ha quedado manifiesto en la especie, pues el propio Estado ha establecido alternativas –como medio empleado– que hacen posible la realización del fin buscado por la norma a través de otros mecanismos de captación de recursos.

10.42. Luego de analizar la relación medio-fin, este tribunal concluye que, si bien el fin buscado es legítimo, el medio empleado para satisfacerlo no lo es, en la medida en que la restricción impuesta por el legislador desborda su carácter de necesidad. Por ello, aun cuando estamos ante un test leve de intervención en el grado de afectación provocada por la actividad normativa, y aunque se impone preservar siempre el principio de separación de los poderes públicos, la norma cuestionada resulta contraria a los artículos 40.15, 74.2, 69.1 y 51 de la Constitución.

(ii) violación del derecho a la igualdad (art. 39 CRD)

10.43. Aunque en el cuerpo de la instancia que contiene la acción se alude al artículo 39 de la Constitución, en su desarrollo no se exponen argumentos que

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pongan a este colegiado en condiciones de contrastar su contenido normativo. No se desarrollan argumentos que señalen dónde se produce o manifieste algunos de los supuestos en los que se considera vulnerado el principio de igualdad.

10.44. En ese sentido, constituye una exigencia ineludible de la citada Ley núm. 137-11, que el escrito mediante el cual se interpone la acción exponga en forma clara y precisa sus fundamentos, con cita de las disposiciones constitucionales que se entiende vulneradas,⁹ lo que supone una argumentación frontal de las cuestiones que limitan los valores y principios constitucionales, o bien de aquellas que pueden minimizar la protección de otros bienes constitucionales.

10.45. El control abstracto de constitucionalidad no solo exige que se invoque la inconstitucionalidad de las normas, sino también que sus argumentos susciten una confrontación con la Carta Fundamental, que ponga a este colegiado en contexto de determinar, si la misma se ha producido, situación que no se aprecia respecto del artículo 39 de la Constitución, por lo que la acción, sobre este aspecto, deviene inadmisibile, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

10.46. En ese sentido, procede acoger la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Francisco del Rosario, contra el artículo 8 de la referida Ley núm. 4314, solo en cuanto a la violación de los artículos 40.15, 74.2, 69.1 y 51 de la Constitución.

⁹Artículo 38.- Acto Introductivo. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y el voto disidente de la magistrada Eunisis Vásquez Acosta.

Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)], en cuanto a la violación de los artículos 40.15, 51 y 69.1 de la Constitución de la República.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, **ACOGE** la referida acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].

TERCERO: ORDENAR que la presente decisión sea comunicada, por Secretaría, al Procurador General de la República, al Congreso Nacional y al accionante, señor Francisco del Rosario, para los fines que corresponda.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: ORDENAR su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *“Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”*, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, el señor Francisco Del Rosario interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato, de fecha 22 de octubre de 1955 (modificada por la Ley 17-88 del 5 de febrero de 1988), alegando en

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

síntesis vulneración a una justicia accesible, oportuna, gratuita, de los derechos de propiedad e igualdad consagrados en los artículos 69.1, 51 y 39 respectivamente de la Constitución de la República.

2. En ese sentido, el accionante planteó que para que un propietario pueda dar curso a toda solicitud, instancia o demanda dirigida al Control de Alquileres y Desahucios, o ante cualquier tribunal, que verse sobre desalojo o resiliación de contrato de inquilinato, se le exige cumplir con lo dispuesto en el artículo 8 de la ley núm. 4314, que supedita al depósito de ciertos meses de alquiler ante el Banco Agrícola y emisión de la consecuente certificación al respecto, es decir que de no cumplir con este requisito su acción sería inadmisibles.

3. Respecto de lo anterior, la sentencia sobre la cual emitimos el presente voto salvado acogió la acción en inconstitucionalidad contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato, modificada por la Ley 17-88, y en consecuencia se declaró el mismo no conforme con la Constitución.

4. En tal sentido, la mayoría calificada de jueces que componen este plenario, para sustentar la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley núm. 4314, entre otros motivos, estableció lo siguiente:

“10.23.- La prohibición prevista en el artículo 8 de la referida Ley 4314, se traduce en una restricción del derecho acceso a la justicia, al impedir al propietario ejercer —directamente— las acciones nacidas del contrato de inquilinato, cuando éste no pruebe haber satisfecho el mandato del legislador, en este caso, depositar y mantener en el Banco Agrícola, las sumas exigidas como depósitos o cualquier otra denominación, para garantizar el pago de los alquileres o el cumplimiento de cualquier otra obligación legal o convencional derivada del contrato;”

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(.....)

“No obstante la afirmación anterior, la cantidad de recursos económicos destinados hoy por el Estado dominicano al financiamiento de la producción agrícola, a través del Ministerio de Agricultura, así como de otras instituciones vinculadas directamente con la inversión en el campo, como el Instituto Agrario Dominicano (IAD)¹⁰ y el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA), este último adscrito al Ministerio de la Presidencia, hacen innecesario que se mantenga hoy la obligación a cargo de los propietarios de bienes inmuebles destinados al arrendamiento, de realizar el referido de depósito en el Banco Agrícola¹¹, pese a que han transcurrido más de 65 años de haber sido adoptada por el legislador.”¹²

5. Como vemos de los motivos antes externados, la mayoría de jueces que componen este plenario entendieron que lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 4314 es una restricción al derecho al acceso a la justicia, pues limita al propietario ejercer cualquier acción en relación al contrato de inquilinato, cuando éste no pruebe haber depositado o mantenido en el Banco Agrícola las sumas exigidas como depósitos para garantizar el pago de alquileres, y que hoy en día resulta innecesario que se mantenga dicha obligación.

6. Si bien esta juzgadora está de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia objeto de este voto salvado, considera que no había necesidad de referirse al depósito de los montos de alquiler, pues el caso que ocupa este

¹⁰ El Instituto Agrario Dominicano, es un organismo descentralizado del Estado, adscrito y supervisado por la Secretaría de Estado de Agricultura, creado por la Ley No.5879 del 27 de abril del año 1962 y sus modificaciones.

¹¹ Subrayado nuestro

¹² Numeral 10.28, página 26 de la sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal, se refiere única y exclusivamente al hecho de que la norma atacada, hacia exigible la presentación de la certificación del Banco Agrícola para admitir la demanda en desalojo, no así el depósito del dinero, lo cual no transgrede la Constitución, porque se trata de una garantía tanto para el propietario como el inquilino, tal como desarrollaremos más adelante, a pesar de que como se contempla en la sentencia la decisión del tribunal no abarca el depósito de montos por concepto de alquileres, más lo menciona en sus motivos.

7. En tal sentido, es importante primero establecer la finalidad que tiene el depósito de dinero¹³ que se realiza ante el Banco Agrícola, producto de un contrato de alquiler¹⁴; pues a nuestro modo de ver las cosas dicha previsión se traduce en una caución que tiene el propietario de un inmueble ante el posible incumplimiento del arrendatario en el pago de los alquileres o posibles daños causados a la propiedad, o bien beneficio al inquilino, que al momento de terminado el contrato de arrendamiento, pueda recibir el monto dado en garantía y percibir igualmente los intereses generados por el monto depositado.

8. Por tanto, a nuestro modo de ver, lo único que se debió motivar fue en lo atinente a la presentación de la certificación al tribunal, no así lo relativo al depósito del dinero, y es que, al referirse la presente sentencia en un aspecto que ni siquiera lo contempla la norma atacada, puede ocasionar confusión en el lector.

¹³ “los artículos 1 y 8 de la Ley núm. 4314-55 no han sido modificados y prevén que los propietarios de inmuebles están en la obligación de depositar y mantener en el Banco Agrícola las sumas que exijan a los inquilinos como depósitos, adelanto, anticipo u otra denominación, para garantizar el pago de los alquileres;” Sentencia 1978 del 31 de octubre del 2017. S.C.J.

¹⁴ “El contrato de arrendamiento es aquél en virtud del cual una parte se obliga a dejar gozar a la otra de una cosa, durante cierto tiempo, recibiendo a cambio una suma determinada de dinero. La esencia de ese contrato es la entrega de una cosa, mueble o inmueble, a una persona física o moral, sin más restricciones que las consignadas en el mismo.” No. 42, Seg., May. 1999, B.J. 1062 (El Headrick de la ENJ)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. En ese mismo sentido, para ver la finalidad del depósito como una garantía, el mismo Código de Procedimiento Civil establece el embargo de los ajueres¹⁵ que guarnecen en la propiedad alquilada, precisamente como una garantía previa a lo que el inquilino pueda causar en la propiedad arrendada; es decir que es un embargo preventivo, por lo que el dueño tiene la facultad ante ciertas evidencias de daños e insolvencia del inquilino de solicitar el embargo de los muebles que guarnecen los lugares alquilados, para mantenerlos ahí, por si se marcha el inquilino, pues haciendo un símil a esa casuística, existe el depósito del dinero ante el Banco Agrícola.

10. Por su lado el inquilino igualmente podría resultar beneficiario del depósito del dinero como garantía de la cosa alquilada, en virtud de que conforme la ley 4314, modificada por la Ley 17-88¹⁶, la suma de dinero genera intereses desde el depósito hasta el retiro, ya sea para él o a favor del propietario, es decir se traduce como un beneficio para ambas partes.

11. En relación a lo anterior, el Banco Agrícola facilita los intereses que son concebidos o generados por la suma que ha sido depositada producto del contrato de alquiler, por lo que el propietario o el inquilino recibirá un beneficio que será devengada en el tiempo hasta el término de dicho contrato.

12. Partiendo de lo antes expuesto, a nuestra consideración, la inconstitucionalidad dispuesta en esta sentencia contra el citado artículo 8 de la Ley núm. 4314, con lo cual estamos de acuerdo, pero no podía la ratio, referirse

¹⁵ Artículo 819 del Código de Procedimiento Civil establece que: “*Los propietarios e inquilinos principales de casas o bienes rurales, haya o no contrato por escrito, pueden, después de un día del mandamiento de pago y sin previo permiso del juez de paz, hacer embargar por deuda de alquileres y arrendamientos vencidos, los efectos y frutos que se encuentren en dichas casas o establecimientos rurales y en las tierras que a ellos correspondan.*”

¹⁶ Artículo 9.- *El Banco Agrícola de la República Dominicana deberá pagar a los inquilinos un interés o rédito por las sumas recibidas en depósito, a una tasa similar a la establecida para las cuentas de ahorro, interés que se acumulará anualmente al depósito, de no ser retirado.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en modo alguno al depósito de dinero, pues solo se debió circunscribir a la exigencia de acompañar la demanda con una certificación que pruebe ese depósito, porque eso sí que vulnera el acceso a la justicia¹⁷, ya que limita al propietario o inquilino demandar o accionar hasta que no se les entreguen la referida certificación del depósito de valores consignados en una cuenta bancaria por ante el Banco Agrícola, por tanto es una condición que no depende de ninguno de ellos, sino que depende de un tercero, por lo que hay debía explícitamente referirse la presente inconstitucionalidad.

Conclusión

Por todas las razones anteriores, estimamos que el Tribunal Constitucional se debió limitar a motivar la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley núm. 4314, de fecha 22 de octubre de 1955 (modificada por la Ley 17-88 del 5 de febrero de 1988), únicamente a lo relacionado con la presentación de la certificación del depósito ante el tribunal, como requisito para demandar o accionar en relación a un contrato de alquiler, pues esto si vulnera el acceso a la justicia.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

¹⁷ “El acceso a la justicia, lo mismo como derecho que como principio, se enarbola como una de las garantías del debido proceso [...]. Y es que el derecho de acceso a la justicia no supone únicamente la posibilidad de accionar ante los tribunales, sino que incluye la necesidad de que existan procedimientos que permitan a la jurisdicción resolver, conforme a las pretensiones de las partes, mediante un proceso que se rodee de las garantías efectivas e idóneas para la solución de los conflictos que le son sometidos a los jueces.” TC/0042/15

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
EUNISIS VÁSQUEZ ACOSTA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y de acuerdo con la opinión que formulamos en la deliberación del presente caso, tengo a bien ejercer la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo adelante LOTCPC), para expresar en este voto nuestro desacuerdo con las motivaciones y decisión adoptadas en consenso por la mayoría.

I. Síntesis del conflicto

El accionante procura la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley núm. 4314, del 29 de octubre de 1955, que regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato (modificada por la Ley 17-88), por presunta vulneración de los artículos 69.1, 51 y 39 de la Constitución de la República, relativos a violación del derecho de acceso a la justicia, el derecho a la propiedad y al derecho a la igualdad.

II. Motivos que nos llevan a apartarnos del consenso

Discrepamos con los motivos que adopta el consenso en la presente decisión al momento de prescribir la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley núm. 4314, del 29 de octubre de 1955, por cuanto al procederse a realizar el test de razonabilidad de la disposición legal objeto de inconstitucionalidad, para desecharla del ordenamiento jurídico indica que el **fin buscado** de la norma -al referirse a la obligación de consignar los depósitos de alquiler en el Banco Agrícola- es que *“el depósito de los citados valores procura incrementar los volúmenes de financiamiento necesarios para elevar la producción agrícola y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contribuir al desarrollo económico de la nación”; en cuanto al **medio empleado** señala que cuando los propietarios incumplen la indicada obligación *“están impedidos de ejercer las citadas acciones administrativas y judiciales relacionadas con la protección del derecho de propiedad”*.

En ese orden, precisamos que no es cierto que el único fin del mandato legal de ingresar en el Banco Agrícola de la República Dominicana los depósitos del contrato de alquiler, sea el de capitalizar esa entidad financiera pues la referida obligación tiene como propósito original garantizar el pago de los alquileres o el cumplimiento de cualquier otra obligación legal o convencional derivado del contrato de inquilinato, según se retiene del análisis de la Ley núm. 4314-55.

III. Contexto histórico

El legislador ha establecido la forma en la que debe regirse el contrato del alquiler y el procedimiento para ejecutar el desalojo por desahucio o por falta de pago, lo cual ha sido juzgado en sentencias dictadas por este Tribunal Constitucional, declarando la inconstitucionalidad por vía directa del artículo 3 del Decreto 4807 (mediante su sentencia núm. TC/0174/14) y a la vez, declarando la constitucionalidad de sus demás partes, reconociendo en su contenido el carácter de orden público del arrendamiento en la República Dominicana.

Como parte de las medidas para regular el proceso de desalojo, fue agregado el artículo 8 a la Ley núm. 4314-55 mediante una modificación realizada a través de la Ley núm. 17-88, en cuya disposición se regula la prestación y aplicación de los valores en el inquilinato prescrito en el artículo 8 del Decreto núm. 4807, al momento de indicar que:

Expediente núm. TC-01-2019-0049, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Francisco del Rosario contra el artículo 8 de la Ley núm. 4314, que Regula la Prestación y Aplicación de los Valores en el Inquilinato, del veintidós (22) de octubre de mil novecientos cincuenta y cinco (1955) [modificada por la Ley núm. 17-88, del cinco (5) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“No se dará curso a ninguna solicitud, instancia o demanda dirigida al Control de Alquileres y Desahucios, a sus delegados provinciales o a la Comisión de Apelaciones establecida según el Artículo 26 del Decreto No. 4807 de fecha 16 de mayo de 1959, ni al Juzgado de Paz y tribunales ordinarios, con fines de la modificación de contratos de inquilinato, desalojo, o para el cumplimiento de obligación contractual o legal derivada del contrato, hasta que el demandante, propietario o inquilino, presente el recibo original, o certificación del Banco Agrícola de la República Dominicana, demostrativo de haberse realizado el depósito previsto en el Artículo 1 de esta Ley. Igualmente será necesario el recibo, o la certificación para el caso de demandas relacionadas con el depósito previsto en el Párrafo II del Artículo 2 de la presente ley”.

A la indicada modificación legal, le precedieron los artículos 1 y 2 de la Ley 4314-55, cuyo contenido es el siguiente:

“Los propietarios y encargados de casas de alquiler en las zonas urbanas, estarán obligados a depositar y mantener en el Banco de Crédito Agrícola e Industrial de la República, las sumas que exijan a partir de la vigencia de esta ley, como depósito a los inquilinos, para garantizar el pago de los alquileres o el cumplimiento de cualquier otra obligación legal o convencional derivado del contrato de inquilinato.

2.- Las sumas entregadas por los inquilinos en el concepto que se indica en el artículo anterior, deberán ser depositadas por el propietario, su representante o encargado, en los quince (15) días de haberlas recibido del inquilino, en las oficinas del Banco de Crédito Agrícola e Industrial de la República, o en las de los agentes que el citado Banco tenga o designe en cualquier sitio del territorio nacional”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De la disposición legal precedentemente transcrita se infiere que el propósito inicial de la obligación de consignar el depósito del alquiler en una entidad bancaria, lo fue “garantizar” el pago de los alquileres o el cumplimiento de cualquier otra obligación generada como consecuencia de la relación de inquilinato.

Asimismo, por su parte, los artículos 10 y 11 del Decreto 4807, señalan lo siguiente:

“10.- Toda notificación de demanda de desalojo intentada contra cualquier inquilino, por la causa de falta de pago de alquileres, deberá ser encabezada por un certificado expedido por el Colector de Rentas Internas o por el Tesorero Municipal de la jurisdicción, según el caso, en el cual conste que el inquilino deudor no ha depositado, como valor en consignación la suma total de los alquileres adeudados.

11.- El original de dicho certificado será depositado por el demandante en el Juzgado de Paz que conozca de la demanda el cual no podrá dictar ninguna sentencia si dicho depósito no es realizado.

12. Los inquilinos de casas que hubieran sido demandados en desahucios, por falta de pago de alquileres tendrán oportunidad para cubrir al propietario la totalidad de la suma adeudada, más los gastos legales hasta el momento en que deba ser conocida en audiencia la demanda correspondiente. En estos casos los jueces deben sobreseer la acción, cuando comprueben que el inquilino ha puesto a disposición del propietario, el total de los alquileres y los gastos adeudados y que éste se ha negado a recibirlos”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los artículos señalados ponen de relieve otra condición que limita la facultad del propietario de demandar en desalojo, pero en esta ocasión es por la causa de falta de pago, donde el arrendador debe previo a demandar en cobro, depositar la certificación de, en ese entonces, Rentas Internas o el Tesorero Municipal (depósito que por medio de la Ley 17-88, debe realizarse en el Banco Agrícola) donde se haga constar que el inquilino deudor, no ha realizado el depósito de los alquileres vencidos, lo que haría que la demanda en cobro de pesos quedara sin objeto por haberse realizado el pago, o quedaría indisolublemente ligado los valores que por ese concepto se consignaren, al monto final que pudiera fijar el tribunal apoderado.

En esa virtud, somos del entendido, que no estamos frente a una certificación que transgrede el principio de igualdad en perjuicio del derecho de propiedad del propietario ni tampoco un obstáculo al acceso a la justicia, sino una verificación prejudicial consustancial a las relaciones contractuales recíprocas intervenidas entre las partes, diseñadas en nuestro ordenamiento jurídico para regir las relaciones propietario-inquilino en el contrato de alquiler, como lo es el pago del depósito de los alquileres, pues no se trata de que el propietario tiene que hacer un pago a un tercero ni limitar su derecho de acceso a la justicia, sino que este debe demostrar haber cumplido con su obligación de no gastar el dinero de depósito sin que exista sentencia que así lo disponga; que a nivel práctico, lo único que obligaría a un propietario a consignar el depósito en la institución que determine la ley, es la cuestión de que es un requisito para iniciar su demanda, pues si esta coacción no existe, es prácticamente imposible que lo haga de manera voluntaria.

De lo que se trata realmente es de una cuestión de admisibilidad, más bien que una traba al acceso a la justicia, pues no estamos frente a un requerimiento ajeno a la relación contractual, sino demostrativa de que el propietario también ha



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplido con sus obligaciones bilaterales y ha sido diligente en el cumplimiento de honrar las obligaciones que se derivan de la entrega del depósito.

Lo cierto es que en la práctica, los propietarios solo cumplían con su obligación de colocar en el Banco Agrícola los depósitos (que no son de su propiedad), cuando tenían intención de iniciar una demanda en contra del inquilino, de lo contrario, tal mandato legal no se ejecuta.

IV. Finalidad de la normativa impugnada

De lo expuesto anteriormente se retiene que la finalidad de la norma impugnada resulta ser la de garantizar, a través de un órgano de la administración, que bien pudo ser otra entidad bancaria, el resguardo de los valores por concepto de depósito, propiedad de los inquilinos, hasta que no intervenga sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada que establezca que fueron utilizados para cubrir obligaciones contractuales; en los contratos de alquiler el Estado ha habilitado soluciones a las relaciones entre propietarios e inquilinos y las posibles dificultades que surjan entre estos, en su rol de mantener la estabilidad social, y como parte de estas medidas ha creado estructuras administrativas como lo es el control de alquileres de casas y desahucios, y dentro del conjunto de sus disposiciones para regular estas relaciones, se ha dispuesto la entidad bancaria que serviría de consignataria de los valores recibidos por el propietario a título de depósito en el contrato de alquiler.

Aunque mediante la normativa atacada el Banco Agrícola es la entidad designada para estos fines de consignación de depósito, bien pudo el legislador haber dispuesto otra institución, a saber, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), el tribunal apoderado de la demanda, o cualquier otra entidad moral, a fin de que en caso de la terminación de la relación contractual, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inquilino tenga posibilidad de recuperar los valores dados en depósito, en las circunstancias siguientes:

A) En caso de que el inquilinato termine por desahucio, es decir, que el propietario use el inmueble por las causales establecidas por la ley en los contratos de alquiler por tiempo indefinido, lo cual implicaría una terminación contractual por causas no imputables a él, éste último tendría la posibilidad de una vez rescindido el contrato, dirigirse a la entidad depositaria y retirar los valores consignados. En caso de que este depósito no existiera, por insolvencia del propietario, podría el inquilino tener dificultades para obtener los fondos entregados.

B) En caso de que el contrato de alquiler termine por la llegada del término, ocurrirían iguales circunstancias que las descritas en párrafo anterior.

Si bien en muchas ocasiones, parte de los valores del depósito son utilizados por el propietario para realizar reparaciones locativas o daños a la propiedad, no menos cierto que la proporción de estos montos deben ser deducidos y decididos por el juzgador.

En ese sentido, una vez apoderado el tribunal deberá determinar de manera judicializada las condiciones del inmueble y la proporción de la devolución, por lo que entendemos que la necesidad de la norma y los insumos de la aplicación del test de razonabilidad, tomando como parámetros aspectos axiológicos, amerita una ponderación más amplia, pues evidentemente la relación medio-fin de la indicada normativa, no es únicamente la captación de recursos a favor del Banco Agrícola, sino también señalar la entidad que sea consignataria de un negocio que potencialmente puede tener como desenlace conflictos entre propietario e inquilino.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el párrafo 10.21 de la sentencia emitida por mis pares, se indica que el pago del depósito en el contrato de alquiler en el Banco Agrícola tiene dos fines, primero, *“el adelanto, anticipo, u otra denominación ... para garantizar el pago de los alquileres o el cumplimiento de cualquier otra obligación legal o convencional derivada del contrato”*, y segundo, incrementar los volúmenes financieros necesarios para elevar la producción agrícola y contribuir con el desarrollo económico de la Nación. Si bien lo último ya no es necesario, lo primero, mantiene su vigencia, y con la expulsión del indicado artículo del ordenamiento jurídico, el inquilino tendría dificultades para recuperar el depósito pagado en caso de que sobreviniere en su contra una sentencia firme que ordene su desalojo, pues si bien puede demandar al propietario, tendría que contar con que este tenga solvencia económica al tiempo de que la decisión adquiriera la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, riesgo que no se produciría en caso de que los montos de depósito estuvieran previamente consignados tal y como manda la ley.

V. Nuestra solución al caso

Sostenemos que el consenso debió mantener el artículo 8, de la Ley núm. 4314, modificado por la Ley núm. 17-88, en nuestro ordenamiento jurídico, haciendo una interpretación de su contenido en el sentido de declararlo conforme a la Constitución, aplicando la técnica de interpretación aditiva del texto impugnado, en el sentido de permitir que las partes en el contrato de alquiler de mutuo acuerdo pudieran decidir la entidad de intermediación financiera o tercero (persona moral o física), que sería la consignataria de los valores dados a título de depósito conforme a la mejor conveniencia de los contratantes y, en caso de que las partes nada dispongan sobre el particular, mantenerse la consignación en el Banco Agrícola.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo anterior lo señalamos, tomando en consideración que la necesidad de que este depósito sea consignado, como hemos señalado, no es únicamente la de capitalizar al Banco Agrícola, (la que era necesario al momento de la emisión de la disposición legal de que se trata), sino resolver con intervención del Estado, los posibles conflictos que pudieran suscitarse respecto de la devolución del depósito de que se trata, en la relación propietario e inquilino, pues producto de la expulsión del ordenamiento jurídico del artículo 8, los depósitos en la práctica no serán utilizados a discreción por los propietarios y su devolución al inquilino será de difícil cumplimiento, aún luego de existir una petición jurisdiccional que en ese sentido así lo ordene.

Firmado: Eunisis Vásquez Acosta, Jueza

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario