República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0060/14

Referencia: Expediente núm. TC-01-2012-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ramón Javier Cruz, contra el artículo 79 de la Ley núm. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana.

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los cuatro (4) días del mes de abril de dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez e Idelfonso Reyes, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la instancia

1.1. Instancia del dieciocho (18) de octubre de dos mil doce (2012), elevada por Ramón Javier Cruz, mediante la cual se apoderó al Tribunal

Constitucional para que proclame la inconstitucionalidad del artículo 79 de la Ley núm. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana.

2. Norma impugnada

2.1. A continuación se transcribe el artículo 79 de la Ley núm. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana, que es la norma impugnada:

> *ARTÍCULO 79.- No Discriminación Extraregulatoria. No podrán existir privilegios procesales ni beneficios de cualquier clase basados exclusivamente en la naturaleza jurídica de las entidades que realicen legal y habitualmente actividades de intermediación financiera. Las discriminaciones extraregulatorias serán determinadas en atención a la tipología de instrumentos financieros. En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de esta Ley será de aplicación a todas las entidades que realicen legal y habitualmente dichas actividades, el procedimiento abreviado de embargo inmobiliario previsto en los artículos 148 y siguientes de la Ley de Fomento Agrícola.*

3. Pretensiones del accionante

3.1. El señor Ramón Javier Cruz presenta, en síntesis, que *la Constitución de la República y los tratados internacionales, asimilados como normas de derecho interno, consagran el principio de igualdad de todas las personas como un derecho fundamental. En este tenor, independientemente de que el Banco de Reservas, no es persona física, debe ser considerada como un sujeto de derecho frente a los demás ciudadanos que realizan actividades de préstamos similares, por lo que el principio de igualdad y no discriminación, en cuanto al procedimiento instituido para uno y los otros, para la expropiación de las garantías inmobiliarias debe ser el mismo.*

3.2. El accionante pretende que sea declarado no conforme con la Carta Sustantiva el preindicado artículo 79 de la Ley núm. 183-02, por alegadamente ser contrario a las disposiciones del artículo 39 de la misma que consagra el derecho de igualdad ante la ley.

4. Pruebas documentales

4.1. En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el único documento depositado por el accionante es el siguiente:

1. Copia del Acto núm. 549/2011, del treinta (30) de diciembre de ds mil once (2011), instrumentado por el ministerial Ricardo Brito Reyes, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia, contentivo de denuncia de aviso en venta en pública subasta.

5. Hechos y argumentos jurídicos del accionante en inconstitucionalidad

5.1. El accionante procura la declaratoria de inconstitucionalidad del acápite c), párrafo II, del artículo 79 de la Ley núm. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana. Para justificar dicha pretensión, alega lo siguiente:

5.1.1. Que las instituciones bancarias constituyen personas morales tipificadas esencialmente para ser captadoras habituales de fondos del público con el objeto de cederlos a terceros y, solo por excepción, la Ley núm. 183-02 dispuso que serán aplicables a todas las entidades que realicen legal y habitualmente dichas actividades el procedimiento abreviado de embargo inmobiliario previsto en los artículos 148 y siguientes de la Ley de Fomento Agrícola.

5.1.2. Que la actividad de préstamo es de licito comercio, en la cual, si bien es cierto que concurren los bancos comerciales bajo las regulaciones de la autoridad monetaria, no menos cierto es que el oficio de prestar dinero en nada difiere con la actividad de comercio que realizan los particulares.

5.1.3. Que la Constitución y los tratados internacionales, asimilados como normas de derecho interno, consagran el principio de igualdad de todas las personas como un derecho fundamental. En este tenor, independientemente de que el Banco de Reservas no es una persona física, debe ser considerada como un sujeto de derecho frente a los demás ciudadanos que realizan actividades de préstamos similares, por lo que el principio de igualdad y no discriminación, en cuanto al procedimiento instituido para uno y los otros en lo que toca a la expropiación de las garantías inmobiliarias debe ser el mismo.

6. Intervenciones oficiales

6.1. Opinión del Procurador General de la República

6.1.1. La Procuraduría General de la República, al emitir su dictamen en el Oficio núm. 01957, del veintiuno (21) de mayo de dos mil doce (2012), expresa lo siguiente:

Las interpretaciones del accionante sobre el principio de igualdad y de no discriminación son incorrectas. En efecto, *esa apreciación se origina al considerar iguales o desiguales tanto a los ciudadanos particulares acreedores de créditos con garantía inmobiliaria y a las entidades de intermediación financiera reguladas por el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana, soslayando el carácter de éstas como sociedades comerciales y el rol que están llamadas a desempeñar en la economía, sometido a un control y supervisión de los órganos del Estado, les da una connotación totalmente distinta de las personas físicas particulares que realizan actividades de préstamos*.

En ese sentido, contrario a las consideraciones del accionante, no se vulnera el principio de igualdad que proscribe la discriminación entre iguales, sino lo opuesto, "en aplicación del mismo principio la ley impugnada le confiere a las entidades de intermediación financiera, en el marco de las regulaciones públicas sus actividades, un tratamiento igual…".

6.1.2. Por tales razones, el Ministerio Público es de opinión:

> *Único: Que procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Ramón Javier Cruz contra el Art. 79.a de la Ley No. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana.*

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

7.1. 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 dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, modificada por la Ley núm. 145, del cuatro (4) de julio de dos mil once (2011).

8. Legitimación activa o calidad del accionante

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los

Procedimientos Constitucionales, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. La calidad del accionante viene dada en razón de que el mismo ha sido sometido a la aplicación de la referida ley, pues las disposiciones impugnadas se le vienen aplicando por vía procedimental a través de la ejecución de un embargo, por lo cual dicho accionante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de este artículo que, según él, genera un privilegio que favorece las entidades de intermediación financiera debidamente constituidas.

9. Rechazo de la acción

9.1. El accionante alega que el artículo 79 de la Ley núm. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana, es contrario a la Constitución. Asimismo, apunta que el régimen de cobro especial que contiene, específicamente el procedimiento ejecutorio de embargo inmobiliario abreviado, es generador de privilegios y trasgrede el principio de igualdad consagrado por la Constitución en su artículo 39.

9.2. Cabe precisar que inicialmente el procedimiento de embargo inmobiliario abreviado fue creado única y exclusivamente para los créditos hipotecarios concedidos por el Banco Agrícola de la República Dominicana. Posteriormente se votaron leyes mediante las cuales se hizo extensivo este procedimiento de embargo inmobiliario que establece la Ley núm. 6186 a otras instituciones, así como a los abogados y notarios para la ejecución de los estados de costas y honorarios aprobados a su favor en atención a lo prescrito por la Ley núm. 302, de mil novecientos sesenta y cuatro (1964).

9.3. Actualmente, los créditos autorizados por el legislador para beneficiarse del referido proceso de embargo inmobiliario abreviado son los del Banco Agrícola, las asociaciones de ahorros y préstamos, los bancos

de desarrollo, los créditos laborales en virtud de sentencias laborales a favor de los trabajadores, y de los abogados cuando son liquidados en virtud de un estado de costas y honorarios, entre otros.

9.4. Sobre la ley impugnada debemos señalar que ya este tribunal tuvo la oportunidad de conocer y decidir mediante la Sentencia TC/0022/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 148 y 149 de la Ley núm. 6186, de mil novecientos sesenta y tres (1963), que instituyeron el procedimiento de embargo inmobiliario abreviado impugnado.

9.5. Al respecto, ya estableció este tribunal en la referida decisión lo siguiente:

> *7.4. Contrario a lo que alega el accionante, en el sentido de que con este procedimiento especial se "crea una discriminación que no tan sólo es ilegal, sino injusta y su aplicación crea diferencias impositivas, intolerables y carentes de sentido de equidad que es lo que debe prevalecer en todo texto legal", lo que desde nuestro punto de vista explica la intención del legislador de simplificar el procedimiento de embargo inmobiliario ha sido en interés de proteger adecuadamente el crédito contenido en un título ejecutorio y garantizar la seguridad jurídica, en la medida que esta última es un valor esencial de un Estado Social y Constitucional de Derecho, por cuanto un acreedor cuyo crédito está contenido en un título ejecutorio pueda recuperarlo en un plazo razonable y sin tantas dificultades, pues de lo contrario, las convenciones dejarían de ser la ley entre las partes y las sentencias con fuerza ejecutoria perderían valor y eficacia.*
>
> *7.5. Cabría agregar que con la extensión del referido embargo inmobiliario abreviado a sectores distintos del agrícola, incluida una clase profesional, no se viola el debido proceso civil, por*

cuanto es conteste con el derecho que tienen las partes a un proceso judicial que resuelva, ya sea su incertidumbre jurídica, ya sea su conflicto de intereses (en ambos casos de relevancia jurídica); sin postergaciones, retrasos, alteraciones o deformaciones, durante el camino, devenir o desenvolvimiento lógico procesal del mismo; que desvirtúen su finalidad que es la justicia y su respectiva seguridad jurídica, nada de lo cual coloca al deudor en una situación de la que no se ha podido defender.

9.6. Como ya apuntó este tribunal en la sentencia antes expuesta, al confrontar el principio de igualdad con la disposición objetada se evidencia que no existe trasgresión del mismo con la instauración del procedimiento especial de embargo inmobiliario adoptado en la Ley núm. 6186 en lo que respecta al Banco Agrícola. Cabría pues, en lo adelante, analizar si la extensión de este embargo inmobiliario abreviado a favor de las entidades de intermediación financiera vulnera de algún modo el principio de igualdad frente a particulares que se dediquen a la actividad económica de prestamista.

9.7. Resulta útil analizar el caso objeto de estudio de conformidad con el test o juicio de igualdad concebido por la jurisprudencia colombiana y acogido por este tribunal en las Sentencias TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012); TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012); y TC/0049/13, del nueve de abril de dos mil trece (2013), el cual "(…) resulta un método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad" (TC/0033/12).

9.8. El test de igualdad, concebido por la jurisprudencia colombiana, cuenta con los siguientes elementos fundamentales (Sentencia C-748/09, del veinte [20] de octubre de dos mil nueve [2009]; Corte Constitucional de Colombia):

9.8.1. Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión son similares.

9.8.2. Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado.

9.8.3. Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.

9.9. Expuesto lo anterior, partimos de la evaluación de los sujetos bajo revisión, a fin de determinar la supuesta situación similar en que se encuentran. Cabe señalar que en cuanto al primer elemento del juicio o test de igualdad (existencia de casos o supuestos fácticos semejantes), el Tribunal ha podido constatar en relación con lo alegado por el accionante, que si bien tanto una entidad de intermediación financiera como una persona física dedicada a la actividad de prestamista desarrollan una actividad económica en común, como lo es el préstamo con garantía inmobiliaria, ambas lo desarrollan sometidas a condiciones, regulaciones y normativas completamente distintas.

9.10. En ese contexto, en la especie ha quedado establecida la inexistencia del primer requisito del test de igualdad, al tratarse de casos o situaciones distintas, pues se intenta confrontar en condición de supuesta igualdad a un particular dedicado a una actividad económica de prestamista frente a entidades de intermediación financiera sometidas a una formalidad y marco jurídico más estricto.

9.11. En tal sentido, carece de sustento invocar la violación del principio de la igualdad, pues este se predica entre la identidad de iguales y de la diferencia entre los desiguales; por tanto, no se permite regulación diferente entre supuestos iguales o análogos, pero sí prescribe diferente regulación a supuestos distintos.

9.12. En consecuencia, la ausencia de este primer elemento del test hace inoperante la verificación de los otros dos elementos, toda vez que los mismos son consecuentes, por lo que al no verificarse violación alguna al principio de igualdad, procede rechazar por las razones anteriormente expuestas la presente acción directa de inconstitucionalidad.

9.13. Para la solución del presente caso, resulta relevante conocer la interpretación del Tribunal Constitucional español sobre el principio de igualdad, el cual, coincidiendo con lo expuesto anteriormente, ha señalado lo siguiente:

> *a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados*

especialmente gravosos o desmedidos.

9.14. Como consecuencia de todo lo anterior, este tribunal debe establecer que la existencia de normas jurídicas distintas para situaciones jurídicas diferentes o *diferenciación normativa*, como la que se verifica en el tratamiento dado al embargo inmobiliario abreviado vigente para el Banco Agrícola, entidades de intermediación financiera, honorarios de abogados, y sentencias laborales frente al embargo inmobiliario de derecho común, ambos vigentes para acreedores con cualidades objetivas distintas, no implica discriminación ni desigualdad si su aplicación envuelve un carácter *erga omnes*, y no persigue crear ventajas individuales.

9.15. Al referirnos a la *diferenciación normativa* que se evidencia en el trato de la ley en el caso específico, es imprescindible señalar que este embargo inmobiliario abreviado beneficia a toda entidad de intermediación financiera debidamente constituida, las cuales se encuentran sometidas a numerosos controles y fiscalizaciones, lo cual no se puede asimilar ni equiparar a la práctica económica de un particular dedicado al préstamo, el cual se encuentra en una situación totalmente disímil de regulación a la anteriormente descrita.

9.16. Contrario a lo que alega el accionante en el sentido de que este procedimiento especial "establece un privilegio procesal a favor de los bancos comerciales (...) en relación a los particulares que realizan actividades similares, al permitirle a los primeros, utilizar un procedimiento más rápido y eficaz para el cobro de sus acreencia (sic)", dicha norma busca simplificar el procedimiento de embargo inmobiliario a seguir en ciertos casos y cuando el crédito se encuentra contenido en un título ejecutorio, para garantizar así la seguridad jurídica.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Justo Pedro Castellanos

Khoury y Katia Miguelina Jiménez Martínez, jueces, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Ramón Javier Cruz contra el artículo 79 de la Ley núm. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata y **DECLARAR c**onforme con la Constitución el artículo 79 de la Ley núm. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana.

TERCERO: DISPONER que la presente decisión sea notificada por Secretaría, al Procurador General de la República y al accionante, señor Ramón Javier Cruz, para los fines que correspondan.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez;

Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales no estamos de acuerdo con el mismo. Este voto disidente lo ejercemos amparándonos en el artículo 186 de la Constitución, texto según dicho texto constitucional "(…) los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada".

I. Introducción

1. En el presente caso, el accionante en inconstitucionalidad, Ramón Javier Cruz, fundamenta su pretensión en que el artículo 79 de la Ley núm. 183-02, Código Monetario y Financiero de la República Dominicana, genera privilegios y es contrario al principio de igualdad, previsto en artículo 39 de la Constitución de la República.

2. Por decisión de la mayoría de los integrantes de este tribunal, la acción directa de inconstitucionalidad fue rechazada, en el entendido de que el texto legal objeto de la acción no viola el principio de igualdad.

3. La aplicación de la norma cuestionada, es decir, el artículo 79, de la Ley núm. 183-02, Código Monetario y Financiero de la República Dominicana, implica que las instituciones financieras se beneficiaran del proceso abreviado previsto en los artículos 148 y siguientes de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola, del doce (12) de febrero de mil novecientos sesenta y tres (1963), mientras que los demás acreedores tendrán que agotar

el procedimiento previsto en el derecho común, artículo 673 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. El primero de los procedimientos es más efectivo que el segundo, tal y como se demostrará en los párrafos que siguen.

II. Diferencias entre el procedimiento de embargo inmobiliario de derecho común y el procedimiento de embargo inmobiliario especial, previsto en los artículos 148 y siguientes de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola, del doce (12) de febrero de mil novecientos sesenta y tres (1963).

4. El procedimiento de embargo inmobiliario de derecho común está consagrado en los artículos 673 y siguientes del Código de Procedimiento Civil y el especial, en los artículos 148 y siguientes de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola, del doce (12) de febrero de mil novecientos sesenta y tres (1963). El segundo de los procedimientos fue previsto, originalmente, en beneficio del Banco Agrícola de la República Dominicana (art. 148 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola, del doce [12] de febrero de mil novecientos sesenta y tres [1963]) y, posteriormente, en beneficio de las asociaciones de ahorros y préstamos para la vivienda (art. 36 de la Ley núm. 5897, sobre Asociaciones de Ahorro y Préstamos para la Vivienda, del catorce [14] de mayo de mil novecientos sesenta y dos [1962]), los trabajadores (art. 663 del Código de Trabajo, del veintinueve [29] de mayo de mil novecientos noventa y dos [1992]), los bancos hipotecarios de la construcción (art. 14 de la Ley núm. 171, Orgánica sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción), las sociedades financieras de empresas que promueven el desarrollo económico (art. 8 de la Ley núm. 292, sobre Sociedades Financieras de Empresas que promueven el Desarrollo Económico, del treinta [30] de junio de mil novecientos sesenta y seis [1966]), los abogados (art. 13 de la Ley núm. 302, sobre honorarios de los Abogados, del dieciocho [18] de junio de mil novecientos sesenta y cuatro [1964]), y los notarios (art. 67, párrafo II, de la Ley núm. 301, sobre notariado, del dieciocho [18] de junio de mil novecientos sesenta y cuatro

[1964]). Actualmente, el beneficio se extiende a todos los bancos del sistema financiero (art. 79.a Código Monetario y Financiero, del veinte [20] de noviembre de dos mil dos [2002]). Los demás acreedores tienen que someterse al procedimiento de derecho común.

5. Los indicados procedimientos adolecen de importantes diferencias, en lo que respecta al número de actuaciones procesales, los plazos entre las distintas actuaciones procesales, la recurribilidad de las sentencias que resuelven incidentes del procedimiento, los derechos del acreedor frente a las personas que ocupan el inmueble objeto del embargo en calidad de inquilino y los requisitos para la subrogación.

6. En el procedimiento de derecho común las actuaciones procesales que debe agotar el embargante son las siguientes: 1) Notificación de mandamiento de pago (art. 673 del Código de Procedimiento Civil[1]); 2) Realización del embargo (art. 674 del C.P.C.); 3) Denuncia del embargo (art. 677 del C.P.C.); 4) Inscripción o transcripción del embargo (art. 678 del C.P.C.); 5) Depósito del pliego de condiciones en la Secretaría del Tribunal (art. 690 del C.P.C.); 6) Denuncia del depósito del pliego de condiciones (art. 691 del C.P.C.); 7) Lectura del pliego de condiciones (art. 691 del C.P.C.); 8) Publicidad de la venta (art. 696 del C.P.C.); y 9) Subasta del inmueble embargado (art. 695 del C.P.C.).

7. En el procedimiento abreviado las actuaciones procesales se reducen a los siguiente: 1) Mandamiento de pago, el cual se convierte en embargo inmobiliario de pleno derecho (art. 149 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola); 2) Inscripción o transcripción del embargo (art. 150 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola); 3) Depósito del pliego de condiciones (art. 150 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola); 4) Publicidad de la venta (art. 153 de la ley 6186, sobre Fomento Agrícola); 5) Denuncia del depósito del pliego de condiciones y del aviso de la venta (art. 156 de la Ley

[1] En lo adelante nos referiremos a este con la abreviatura C.P.C.

núm. 6186, sobre Fomento Agrícola); y 6) Subasta del inmueble embargado (art. 157 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola).

8. De manera que en esta última modalidad de embargo inmobiliario se suprimen: el proceso verbal de embargo inmobiliario (recuérdese que el mandamiento de pago se convierte en embargo inmobiliario de pleno derecho, si el deudor no paga en un plazo de quince [15] días), la denuncia del embargo y la lectura del pliego de condiciones.

9. En el procedimiento de derecho común los plazos entre las actuaciones procesales son los siguientes: 1) Treinta días entre el mandamiento de pago y la realización del embargo (art. 674 del C.P.C.); 2) Quince días para denunciar el embargo (art. 677 del C.P.C.); 3) Quince días para la inscripción o transcripción del embargo (art. 678 del C.P.C.); 4) Veinte días para el depósito del pliego de condiciones en la secretaría del tribunal (art. 690 del C.P.C.); 5) Ocho días para la denuncia del depósito del pliego de condiciones (art. 691 del C.P.C.); 6) No menos de veinte días para la lectura del pliego de condiciones (art. 691 del C.P.C.); 7) Veinte días antes de la subasta se deberá publicar la venta (art. 696 del C.P.C.); y 8) Treinta días como mínimo y cuarenta días como máximo se deberá realizar la subasta del inmueble embargado (art. 695 del C.P.C.).

10. En el aspecto tratado en el párrafo anterior, el procedimiento abreviado difiere en que el mandamiento de pago se convierte en embargo inmobiliario en un plazo de quince días (art. 149 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola), la inscripción o transcripción del embargo se realiza en un plazo de veinte días a partir del mandamiento de pago (art. 150 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola), diez días para el depósito del pliego de condiciones (art. 150 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola), treinta días después del depósito del pliego de condiciones para publicar la venta (art. 153 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola), quince días mínimo después de la publicidad se procede con la subasta (art. 157 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola).

11. El procedimiento de embargo inmobiliario especial permite a los acreedores que se benefician del mismo recuperar su crédito en un plazo relativamente breve. Tratase obviamente, de una ventaja muy significativa, que se obtiene, esencialmente, porque, como se indica en los párrafos anteriores, las actuaciones procesales que deben realizar estos acreedores son menos y, además, porque los plazos son más cortos.

12. En el derecho común las sentencias que resuelven incidentes del embargo inmobiliario son, como regla general, apelables (art. 730 del C. P. C.). Mientras que, en el especial la situación es distinta, en la medida que se prohíbe de manera absoluta el recurso de apelación en relación a las indicadas sentencias (art. 148 de la Ley núm. 6186, de Fomento Agrícola). La posibilidad de apelar las sentencias sobre incidentes de embargo inmobiliario se ha convertido en un mecanismo de dilación del procedimiento, en la medida en que los abogados de los deudores que se resisten a cumplir con su obligación hacen un uso abusivo de dicho recurso.

13. El embargante, en el derecho común, puede hacer oposición al pago de los alquileres relativo al inmueble embargado (art. 685 del C. P. C.). En cambio, en el procedimiento especial el persiguiente tiene la facultad, además, de ejercer todas las acciones del arrendador (art. 152 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola). En este sentido, puede demandar en cobro de alquileres y en desalojo.

14. En materia de ejecución forzosa el principio es que los bienes del deudor no pueden ser embargados por más de un acreedor, en el entendido de que del embargo realizado se benefician todos los acreedores, independientemente de que hayan embargado o no. No obstante lo anterior, el hecho de que uno de los acreedores mantenga el monopolio de la ejecución no lo libera de responsabilidad y obligaciones, de manera que si no realiza el procedimiento en la forma y en los plazos previstos por el

legislador, cualquiera de los acreedores del deudor tiene el derecho de requerir ante el tribunal la subrogación en la persecución.

15. En el aspecto indicado en el párrafo anterior, existe una gran diferencia entre el procedimiento de derecho común y el abreviado, consistente en que en el primero la subrogación se condiciona a que se demuestre la mala fe o la negligencia (art. 721 y 722 del C.P.C.), requisito que no se establece en el segundo, ya que sólo se exige la notificación de un acto de abogado a abogado, a menos que en relación al embargo realizado previamente se haya depositado el pliego de condiciones, eventualidad en la cual hay que cumplir con el mencionado requisito (art. 160 de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola).

16. En conclusión, ha quedado incuestionablemente demostrado que el legislador coloca en un plano de desigualdad a los acreedores que deben agotar el procedimiento de derecho común, en relación a aquellos que se benefician del procedimiento especial: reconociéndole a estos últimos ventajas que le niega a los primeros.

III. Principio de igualdad

17. El principio de igualdad ante la ley está previsto en convenciones y tratados sobre derechos humanos y es recogido en las constituciones modernas. No obstante, la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado la tesis de los privilegios objetivos. En el presente caso se ha evidenciado, sin duda, la existencia de un trato desigual entre personas morales y jurídicas que se encuentran en la misma situación. De manera que la cuestión que debemos examinar exhaustivamente es la relativa a la existencia o no de razones objetivas que justifiquen la discriminación que nos ocupa.

18. En este sentido, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (adoptada y proclamada por la Asamblea General en su

Resolución 217 A (III), del diez [10] de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho [1948]), se establece:

> *Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad*.

19. También en el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, mil novecientos cuarenta y ocho [1948]), se consagra el principio de igualdad, en los términos siguientes: "Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna".

20. La Constitución vigente en nuestro país recoge en el artículo 39 las previsiones que aparecen en las referidas declaraciones. Según dicho texto constitucional:

> *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(...).*

21. En el texto indicado en el párrafo anterior se consagran, además, por una parte, prohibiciones expresas y, por otra parte, obligaciones a cargo del Estado, con la finalidad de garantizar una igualdad real y efectiva de todos ante la ley. En este orden, se prohíben todos los privilegios y situaciones que tiendan a quebrantar la igualdad de los dominicanos y dominicanas

(art. 39.1 de la Constitución); la concesión de título de nobleza y de distinción hereditarias (art. 39.2 de la Constitución). En el orden de las políticas públicas que debe implementar el Estado para garantizar el principio de igualdad, se establece la obligación a cargo del Estado de promover condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginabilidad, la vulnerabilidad y la exclusión (art. 39.3 de la Constitución).

22. El principio de igualdad, como los demás principios constitucionales, admite excepciones, las cuales cumplen con el canon constitucional cuando son objetivas y racionales, así lo ha establecido el Tribunal Constitucional español en la Sentencia núm. 75/1983, del tres (3) de agosto mil novecientos ochenta y tres (1983), fundamento jurídico 2, al sostener lo siguiente:

> *(…) para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos (…) ni sea irrazonada, según deriva todo ello de la doctrina establecida por este Tribunal en sus sentencias de 10-7-81, 14-7-82 y 10-11-82, así como en las sentencias del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de 23-7-68 y 27-10-75.*

23. El criterio anterior fue reiterado en la Sentencia núm. 158/1993, del seis (6) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993), fundamento

jurídico 2.b. En efecto, en la referida sentencia el tribunal estableció lo siguiente:

> *De conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, el principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas respondan a un fin constitucionalmente válido para la singularización misma; en segundo lugar, requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin, que las medidas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin.*

IV. Constitucionalidad del texto objeto de la acción en inconstitucionalidad e inconstitucionalidad por omisión.

24. Luego de exponer las condiciones requeridas para que las excepciones al principio de igualdad sean constitucionalmente validas, conviene que examinemos el caso que nos ocupa, con la finalidad de determinar si el tratamiento desigual cumple o no con los referidos requisitos.

25. Definir adecuadamente la cuestión indicada en el párrafo anterior hace necesario distinguir la situación de desigualdad existente antes de la promulgación del Código Monetario y Financiero, de la creada con posterioridad a dicho Código. Como se ha indicado anteriormente, previo a la promulgación del referido código se beneficiaban del procedimiento abreviado el Banco Agrícola de la República Dominicana, las asociaciones de ahorros y préstamos para la vivienda, los bancos hipotecarios de la construcción, las sociedades financieras de empresas que promueven el desarrollo económico, los trabajadores, los abogados y los notarios. Mientras que, en la actualidad, los beneficios se extienden a todos los intermediarios del sistema financiero.

26. La diferencia establecida por el legislador con anterioridad a la promulgación del referido Código Monetario y Financiero cumplía con el requisito de razonabilidad. En efecto, era razonable organizar un procedimiento de ejecución forzosa especial para garantizar el cobro de los créditos: a) del Banco Agrícola de la República Dominicana, porque esta institución se dedicaba a prestar dinero, a un interés relativamente bajo, a los agricultores, con la finalidad de favorecer el desarrollo del sector agrícola; b) de las asociaciones de ahorros y préstamos para la vivienda, en razón de que no perseguían fines lucrativos y su cartera de préstamos estaba orientada a promover y fomentar la creación de ahorros, destinados al otorgamiento de préstamos para la construcción, adquisición y mejoramiento de la vivienda (art. 1 de la Ley núm. 5897, sobre Asociaciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, del catorce [14] de mayo de mil novecientos sesenta y dos [1962]); c) de las sociedades financieras de empresas que promueven el desarrollo económico, ya que estas instituciones tenían como finalidad proporcionar financiamiento en el sector agrícola para promover la aplicación de tecnología que permitieran sustituir la agricultura de subsistencia y así contribuir, real y efectivamente, a una elevación del nivel de vida del campesino dominicano (motivaciones de la Ley núm. 292, sobre Sociedades Financieras de Empresas que promueven el Desarrollo Económico, del treinta [30] de junio de mil novecientos sesenta y seis [1966]); d) de los bancos hipotecarios de la construcción, ya que estas entidades fueron creadas para financiar la construcción de proyectos de viviendas destinadas a personas de mediados recursos (ver considerando núm. 2 de la Ley núm. 171, sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción, del veinticuatro [24] de julio de mil novecientos setenta y uno [1971]); e) los trabajadores, en razón de que el salario que reciben está vinculado a su subsistencia, en la medida de que la mayoría de los trabajadores no tienen ingresos adicionales y los sueldos sólo le sirven para satisfacer las necesidades más básicas; f) los abogados y notarios, en la medida en que contribuyen al funcionamiento de la administración de la justicia en su calidad de auxiliares.

27. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, estableció, para justificar la razonabilidad del establecimiento de un procedimiento de ejecución forzosa en beneficio del Banco Agrícola de la República Dominicana y las sociedades financieras de empresas que promuevan el desarrollo económico de la República, lo siguiente:

> *Considerando, que la Ley No. 6186 sobre Fomento Agrícola, es una disposición legislativa dedicada a estimular la producción agropecuaria en nuestro país, al reconocer que la misma constituye el elemento básico del ingreso nacional, y para ello pone a disposición del pueblo dominicano recursos nacionales e internacionales para favorecer el mejoramiento colectivo y especialmente de las personas físicas y morales que se dediquen al desarrollo de dicha producción agropecuaria; Considerando, que para incrementar este desarrollo agropecuario así como alentar la agricultura industrial y comercial, la Ley 292 de 1966, sobre Sociedades Financieras de Empresas que Promuevan el Desarrollo Económico de la República, de capital privado o mixto, dispone que éstas disfruten del mismo régimen de los privilegios legales acordados al Banco Agrícola de la República Dominicana por la mencionada Ley No. 6186, en sus artículos 148 al 168, ambos inclusive, para así asegurar el reembolso de los préstamos realizados por dichas sociedades financieras, como también dotar de mayores facilidades a las operaciones crediticias que las mismas realicen con el propósito manifiesto de servir a la mayor cantidad de interesados mediante la agilización de los procesos recuperativos de las inversiones negociadas con los particulares; Considerando, que las disposiciones arriba señaladas aunque difieren en cuanto a la extensión de los plazos procesales consagrados por el Código de Procedimiento Civil, las cuales por cierto no tienen rango constitucional: a) no pueden confundirse con los cánones constitucionales referentes a la igualdad en cuanto al*

origen y tratamiento de los dominicanos en general, descartando diferencias hereditarias y títulos de nobleza; b) no contraría los principios de justicia y utilidad proclamados por el artículo 8, inciso 5, de la libertad de asociación y reunión, inciso 7, del mismo artículo 8, sobre la libertad de trabajo, de la expresada Constitución de la República; y en consecuencia las leyes impugnadas resultan ser disposiciones legislativas que no pueden calificarse de violatorias a la Carta Fundamental" (Sentencia núm. 3 de la Suprema Corte de Justicia, del diecisiete [17] de febrero de mil novecientos noventa y nueve [1999]).

28. En igual sentido se pronunció ese alto tribunal para justificar la diferencia de tratamiento, en lo que respecta a las asociaciones de ahorros y préstamos para la vivienda, instituciones que también se benefician del procedimiento abreviado. En efecto, en la Sentencia núm. 1 de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999) estableció que:

Considerando, que la Ley No. 5897, sobre Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda, es una disposición legislativa dedicada a estimular la construcción de la vivienda familiar mediante un financiamiento accesible a toda la ciudadanía en general, y por consiguiente, destinada a conjurar el problema social tan prioritario como resulta la obtención de un hogar adecuado en terrenos y mejoras propios para cada familia dominicana, tal como lo dispone el numeral 15, inciso b) del Art. 8 de la Constitución de la República; Considerando, que por otra parte, la mencionada Ley No. 5897 no contiene ninguna disposición que atente a la libertad de empresa, comercio e industria, consagrada por el numeral 12 del artículo 8 de la Constitución; que asimismo la Ley No. 5897 en cuestión no contradice el artículo 100 de la Carta Magna, al no contener ninguna situación de privilegio que vulnere el tratamiento igualitario a que son acreedores todos los nacionales dominicanos, entre quienes no debe existir otras diferencias que las que resulten de los talentos y virtudes, y jamás en títulos de nobleza o

distinciones hereditarias; que asimismo la indicada ley no puede ser señalada como afectada por la nulidad que declara el artículo 46 de la Constitución, pues, como se ha expuesto precedentemente, dichos preceptos no contienen las violaciones legales denunciadas por el impetrante en la instancia objeto de la presente acción; Considerando, que ha sido juzgado por esta Suprema Corte de Justicia que la Ley No. 6186 sobre Fomento Agrícola, cuyos artículos del 146 al 168 establecen los procedimientos ejecutorios que han sido incorporados a la Ley No. 5897 objeto del presente análisis, no pueden ser declarados inconstitucionales en razón que dicha ley, como se ha dicho, cumple uno de los mayores objetivos consagrados por nuestra Carta Magna, como lo es el desarrollo social y económico de la nación dominicana.

29. La situación es totalmente distinta después de la entrada en vigencia del Código Monetario y Financiero, ya que los beneficios del procedimiento abreviado se extendieron a todos los intermediarios financieros, en aplicación de lo que establece el artículo 79, letra a) del referido código. Según el indicado texto:

No Discriminación Extraregulatoria. No podrán existir privilegios procesales ni beneficios de cualquier clase basados exclusivamente en la naturaleza jurídica de las entidades que realicen legal y habitualmente actividades de intermediación financiera. Las discriminaciones extraregulatorias serán determinadas en atención a la tipología de instrumentos financieros. En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de esta Ley será de aplicación a todas las entidades que realicen legal y habitualmente dichas actividades, el procedimiento abreviado de embargo inmobiliario previsto en los artículos 148 y siguientes de la Ley de Fomento Agrícola.

30. El privilegio derivado de la diferencia de tratamiento en relación al procedimiento de ejecución forzoso aplicable, ya no es razonable ni puede justificarse, porque los intermediarios financieros dirigen sus préstamos a

aquellos sectores en los cuales puedan obtener mayor rentabilidad, de manera que, aunque el sistema financiero incide en el desarrollo económico del país, su finalidad y razón de ser es la rentabilidad.

31. En la sentencia se pretende justificar la diferencia de tratamiento con los siguientes argumentos:

> *(…) debe este Tribunal establecer que la existencia de normas jurídicas distintas para situaciones jurídicas diferentes o diferenciación normativa, como la que se verifica en el tratamiento dado al embargo inmobiliario abreviado vigente para el Banco Agrícola, entidades de intermediación financiera, honorarios de abogados, y sentencias laborales frente al embargo inmobiliario de derecho común, ambos vigentes para acreedores con cualidades objetivas distintas, no implica discriminación ni desigualdad, si su aplicación envuelve un carácter erga omnes, y no persigue crear ventajas individuales. 9.15. Al referirnos a la diferenciación normativa que se evidencia en el trato de la ley en el caso específico, es imprescindible señalar que este embargo inmobiliario abreviado beneficia a toda entidad de intermediación financiera debidamente constituida, las cuales se encuentran sometidas a numerosos controles y fiscalizaciones, lo cual no se puede asimilar ni equiparar a la práctica económica de un particular dedicado al préstamo, el cual se encuentra en una situación totalmente disímil de regulación a la anteriormente descrita. 9.16. Contrario a lo que alega el accionante en el sentido de que este procedimiento especial "Establece un privilegio procesal a favor de los bancos comerciales (...) en relación a los particulares que realizan actividades similares, al permitirle a los primeros, utilizar un procedimiento más rápido y eficaz para el cobro de sus acreencia (sic)", dicha norma busca simplificar el procedimiento de embargo inmobiliario a seguir en ciertos casos y cuando el crédito se*

encuentra contenido en un título ejecutorio, para garantizar así la seguridad jurídica" (véase 9.14, 9.15 y 9.16 de la sentencia).

32. Consideramos, contrario a lo que se afirma en la sentencia, que en la especie el accionante y las instituciones financieras que se benefician del procedimiento abreviado comparten realidades similares, si tomamos en cuenta elementos esenciales y no secundarios. En efecto, en la sentencia se indica que en el presente caso se trata de situaciones distintas, en la medida en que el recurrente no se dedica a la actividad financiera, elemento que nos parece secundario, ya que lo relevante es que ambos tienen una necesidad similar, consistente en ejecutar un título y cobrar un crédito. Tratándose de la misma necesidad, resulta de rigor que el Estado proporcione igual mecanismo.

33. En lo que respecta a que las instituciones financieras favorecen el desarrollo económico, resulta que este elemento tampoco justifica el trato desigual, ya que, si bien en la especie el accionante es una persona física que como tal no tiene las mismas posibilidades que tienen las empresas financiera de incidir en el desarrollo económico, no menos cierto es que los excluidos de los excluidos de los beneficios del referido procedimiento abreviado de embargo inmobiliario no son solo las personas físicas, sino también empresas, que no se dedican a la actividades bancarias, tienen igual o similar capacidad para generar empleo y en consecuencia contribuir al desarrollo económico.

V. Solución propuesta por el magistrado disidente

34. Dada la situación anterior lo constitucionalmente válido es que todos los acreedores se beneficien del procedimiento abreviado de ejecución forzosa y no sólo los acreedores anteriormente mencionados. En este orden, el legislador ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión al no incluir a todos los acreedores en ocasión de la promulgación del Código

Monetario y Financiero. Dicha inconstitucionalidad por omisión genera una violación al principio de igualdad.

35. Contrario a lo sostenido por la accionante, no es necesario declarar inconstitucional el artículo 79, de la Ley núm. 183-02, Código Monetario y Financiero, para subsanar la violación en que incurrió el legislador, sino interpretarlos conforme a la Constitución y, en este sentido, extender el beneficio del procedimiento abreviado establecido en los artículos 148 y siguientes de la Ley núm. 6186, sobre Fomento Agrícola, a todos los acreedores.

36. De manera que en el presente caso lo que debió hacer el Tribunal Constitucional fue dictar una sentencia interpretativa adictiva, mediante la cual incluyera entre los beneficiarios del procedimiento abreviado a los acreedores que de manera injustificada y en violación al principio de igualdad fueron excluidos por el legislador.

Por tales razones reiteramos que la solución correcta en el presente caso era dictar una sentencia interpretativa adictiva, que permitiera extender los beneficios del procedimiento abreviado a todos los acreedores y exhortar al legislador a que aprobara un procedimiento de embargo inmobiliario unificado siguiendo la tendencia moderna.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

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