



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0530/15

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Francisco Rosario Padilla, Iris A. Peña Minaya y Constructora e Inmobiliaria AFE, S.A. (COINAFE) contra los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diecinueve (19) días del mes de noviembre del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de los artículos de ley impugnados

La disposición legal impugnada por los accionantes, Francisco Rosario Padilla, Iris A. Peña Minaya y Constructora e Inmobiliaria AFE, S.A. (COINAFE), mediante su acción directa del veintiuno (21) de mayo de dos mil trece (2013), es la Ley núm. 189-11, del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), muy específicamente los artículos 149 al 172, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 149.- Ámbito de aplicación. El presente Título contiene las disposiciones aplicables para el procedimiento especial de ejecución inmobiliaria al que podrán optar cualesquier tipos de acreedores hipotecarios, incluyendo, sin que esta lista sea limitativa, entidades de intermediación financiera locales o del extranjero, los agentes de garantías a los que se refiere la presente ley, titularizadoras y fiduciarios, siempre y cuando la garantía hipotecaria haya sido concedida de manera convencional, sin importar el tipo o naturaleza de la acreencia garantizada.

Artículo 150.- Derecho de perseguir la venta de los inmuebles hipotecados por falta de pago. Sujeto a los términos y condiciones previstos en el contrato entre las partes, en caso de falta de pago, incumplimiento del contrato o de la ley que conlleve la pérdida del beneficio del término, podrá ser perseguida la venta de los inmuebles hipotecados por cualquier acreedor provisto de una hipoteca convencional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 151.- Procedimiento especial de embargo inmobiliario. El procedimiento de embargo inmobiliario se iniciara con un mandamiento de pago, y tendrá lugar conforme los términos y plazos especificados en el presente Título. Para todo lo no contemplado en esta ley regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil dominicano.

Artículo 152.- Obligación de notificar un mandamiento de pago por el acreedor hipotecario a su deudor. Para llegar a la venta de los inmuebles hipotecados, el acreedor hipotecario notifica al deudor, a su persona o a su domicilio, un mandamiento de pago, el cual deberá contener a pena de nulidad, además de las enunciaciones comunes a todos los actos de alguacil, las menciones siguientes:

- a) Copia del título en cuya virtud se realiza.*
- b) La advertencia de que, a falta de pago de las sumas requeridas, el mandamiento de pago se convertirá, de pleno derecho, en embargo sobre el inmueble hipotecado.*
- c) Elección del domicilio en la ciudad donde este establecido el tribunal que debe conocer del embargo.*
- d) La identificación del inmueble que se afectara, bastando para ello la designación catastral para el caso de inmuebles registrados o su dirección, en caso de inmuebles no registrados.*
- e) La indicación del tribunal por ante el cual se celebrara la venta en pública subasta del inmueble a embargar, en caso de negativa de pago.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 153.- Conversión de pleno derecho del mandamiento de pago en embargo inmobiliario. Si dentro del plazo de quince (15) días, contados a partir de la notificación del mandamiento de pago el deudor no paga la totalidad de los valores adeudados, el mandamiento de pago se convertirá de pleno derecho, en embargo inmobiliario.

Párrafo.- La recepción por el acreedor de parte de las sumas adeudadas por el deudor, no impedirá la culminación del embargo y sólo tendrá incidencia en la repartición y distribución del resultado de la venta, según lo prescrito por el derecho común.

Artículo 154.- Obligación de inscripción del mandamiento por ante el Registro de Títulos o el Conservador de Hipotecas. A falta de pago del deudor y dentro de los cinco (5) días posteriores al vencimiento del referido plazo de quince (15) días desde la fecha del mandamiento de pago, este mandamiento, convertido ya en embargo, se inscribirá en el Registro de Títulos del distrito judicial donde radiquen los bienes hipotecados a la Conservaduría de Hipotecas, si se tratare inmuebles no registrados.

Párrafo I. Si se tratare de bienes situados en más de un distrito judicial cada inscripción deberá efectuarse dentro de los diez (10) días que siguen a la fecha en que se ultime la inscripción anterior; a este efecto, el Registrador de Títulos o Conservador de Hipotecas hará constar en la anotación de inscripción, la fecha indicada.

Párrafo II.- En caso de que el embargo no fuere inscrito dentro del plazo indicado, se tendrá de pleno derecho como un desistimiento implícito del mandamiento de pago y sus efectos, debiendo el acreedor notificar otro mandamiento de pago, si quisiere promover esta vía de ejecución para el cobro de las sumas que le son adeudadas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 155.- Sobre el pliego de cargas, cláusulas y condiciones. Dentro de los diez (10) días que sigan a la última inscripción realizada, el persigiente depositará el pliego de cargas, cláusulas y condiciones que regirá la venta del inmueble embargado por ante el tribunal que conocerá de la misma. El pliego deberá contener a pena de nulidad, las menciones siguientes:

a) La enunciación del título en virtud del cual se procedió al embargo, del mandamiento de pago y la inscripción del embargo.

b) La designación del o de los inmuebles embargados, tal como se haya insertado en el mandamiento de pago.

c) Las condiciones de la venta.

d) Fijación del precio que servirá de inicio a las pujas. Cuando el embargo inmobiliario sea perseguido por un acreedor hipotecario distinto al inscrito en primer rango, sin importar que se trate de hipotecas convencionales, legales o judiciales, el precio de primera puja nunca podrá ser menor a la acreencia registrada en primer rango.

e) Certificación expedida por el organismo correspondiente, en donde se expresen las cargas y gravámenes que existen sobre el inmueble afectado o documento que exponga que el mismo no contiene carga o gravamen de ningún tipo.

Párrafo. El persigiente podrá establecer también en el pliego de condiciones, que todo licitador deberá depositar previamente en la secretaria del tribunal una garantía, mediante cheque certificado de una institución bancaria domiciliada en la República Dominicana expedido a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

favor del persigiente, no pudiendo dicha garantía exceder del diez por ciento (10%) de la primera puja, salvo que se hubiere convenido una suma mayor entre el persigiente y el deudor.

Artículo 156.- La instancia de reparos y observaciones al pliego de cargas, cláusulas y condiciones. Los reparos y observaciones al pliego de cargas, cláusulas y condiciones deberán consignarse en instancia depositada por lo menos ocho (8) días, antes de la fecha fijada para la venta, por ante el tribunal que conocerá de la misma. Dicha instancia deberá contener, a pena de nulidad, sin necesidad de que se pruebe agravio, las menciones siguientes:

a) Constitución de abogado, con elección de domicilio en el lugar del tribunal, si no lo tuviere allí.

b) El pedimento de reparo y sus motivaciones, así como cualquier documento que justifique su pretensión. No podrán formularse reparos al precio de primera puja, salvo que el mismo sea fijado en contravención a lo dispuesto en la presente ley.

c) Solicitud de fijación de audiencia para el conocimiento de la petición de reparo, la cual deberá celebrarse a más tardar cinco (5) días después del depósito de la instancia de reparo.

Párrafo I.- La instancia así producida le será notificada al persigiente y demás partes indicadas más adelante en este artículo, así como aquellas con interés para solicitar reparos, por acto de abogado a abogado cuando lo tuvieren constituido, o notificación a su persona cuando no lo tuvieren, emplazándoles a comparecer a la audiencia en donde se conocerá de la procedencia o no del reparo solicitado. Esta notificación intervendrá por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo menos un (1) día franco antes de la fecha fijada para la audiencia a la que se cita.

Párrafo II.- La causa se instruirá mediante debates verbales y el juez deberá fallar en la misma audiencia, sin necesidad de motivar su decisión, la cual no será objeto de ningún recurso y será ejecutoria en el acto.

Artículo 157.- Partes que pueden demandar reparos al pliego de cargas, cláusulas y condiciones. Las partes con interés para demandar reparos al pliego, además del persiguiendo mismo y el deudor, lo serán, el propietario del inmueble embargado cuando fuere una persona distinta a la del deudor, y que hubiere participado como garante real del crédito en defecto; el nuevo adquirente del inmueble hipotecado al que se refiere el presente Título, este como los demás acreedores hipotecarios convencionales o legales inscritos e incluso los judiciales, solo cuando la hipoteca fuere definitiva.

Artículo 158.- Publicación del anuncio de la venta en pública subasta. Dentro de los veinte (20) días siguientes al depósito del pliego de cargas, cláusulas y condiciones, el persiguiendo hará publicar en un periódico de circulación nacional, por lo menos un anuncio que contenga las menciones siguientes:

a) La fecha del mandamiento de pago, la de la denuncia y la de la inscripción o transcripción.

b) Los nombres, profesión, domicilio o residencia del embargado y del persiguiendo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) La designación de los inmuebles. Tal como se hubiere descrito en el mandamiento de pago.

d) El precio de primera puja puesto por el persigiente para la adjudicación.

e) La indicación del tribunal y la del día y la hora en que la adjudicación tendrá efecto.

f) Una mención de la garantía que se haya estipulado para poder ser licitador.

Párrafo I.- Todos los anuncios judiciales relativos al embargo se insertaran en el mismo periódico.

Párrafo II.- La justificación de haberse publicado los anuncios se hará por medio de ejemplar que contenga el anuncio de que trata este artículo.

Párrafo III.- Cualquiera otra parte que tenga interés en que se otorgue a la venta mayor publicidad que la establecida en este artículo, podrá hacer otras publicaciones a sus expensas, dentro del plazo de los veinte (20) días previstos en la parte capital de este artículo.

Artículo 159.- Notificación del aviso de venta al deudor y llamamiento a comparecer a la audiencia de adjudicación. El aviso de la venta será notificado al deudor, al propietario del inmueble embargado cuando fuere una persona distinta a la del deudor y que hubiere participado como garante real del crédito en defecto, al nuevo adquiriente del inmueble hipotecado al que se refiere el presente Título, así como a los demás acreedores hipotecarios convencionales o legales inscritos e incluso los judiciales, sólo cuando la hipoteca fuere definitiva dentro de un plazo de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cinco (5) días, contados a partir de la publicación, con intimación de tomar comunicación del pliego de cargas clausulas y condiciones, copia en cabeza del mandamiento de pago, del o de los ejemplares del periódico que contienen las publicaciones del o los avisos de venta en pública subasta. Asimismo, el acto contendrá la notificación al deudor de la fecha fijada para la venta en pública subasta y llamamiento a comparecer a la audiencia de adjudicación.

Párrafo. La venta en pública subasta de los inmuebles indicados en el mandamiento, deberá ocurrir transcurridos a lo menos quince (15) días, contados a partir de la notificación de la denuncia del aviso de venta y llamamiento a la audiencia de adjudicación a la que se refiere la parte capital de este artículo, y en la fecha fijada a solicitud del persiguiendo debiendo presentarse evidencia de que el deudor ha sido debidamente notificado de la misma. Esta venta habrá de ser celebrada por ante el Juzgado de Primera Instancia, en sus atribuciones civiles, con jurisdicción en el lugar en donde estén situados los bienes o la mayor parte de estos, si se encuentran en diferentes distritos judiciales, o de la jurisdicción elegida por las partes en el contrato.

Artículo 160.- Imposibilidad de aplazar la adjudicación. Excepciones. Fuera de los casos previstos en esta ley, no se producirá aplazamiento de la venta en pública subasta, salvo que la solicitud de aplazamiento emane del persiguiendo o cuente con la anuencia de este. En este caso, la nueva fecha para la venta será anunciada con al menos cinco (5) días de antelación, y cumpliendo para ella con las mismas formalidades requeridas para la publicación del anuncio de la venta en pública subasta.

Artículo 161.- De la puja. Las pujas se harán por ministerio de abogado y en audiencia pública.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo I.- Todo subastador está obligado a depositar en secretaria del tribunal, antes de iniciarse la subasta, la garantía requerida por el pliego de condiciones, si este hubiere estipulado alguna. No se cobrarán tasas, impuestos o contribuciones de ninguna clase por las sumas así depositadas.

Párrafo II.- No se podrá hacer la adjudicación sino después de haber transcurrido tres (3) minutos de iniciada la subasta. Si antes de transcurridos tres (3) minutos, se hicieren algunas pujas, no se podrá efectuar la adjudicación sino después de haber transcurrido dos (2) minutos sin nuevas pujas hechas en el intervalo. En el caso de que no hubiere habido puja durante ese tiempo, se declarara adjudicatario al mismo persigiente, por el precio que se haya fijado en el pliego de condiciones. En caso de que el adjudicatario sea un acreedor distinto al del primer rango, este deberá pagar el precio de la adjudicación en manos del acreedor inscrito en primer rango, dentro de los diez (10) días que sigan a la adjudicación, so pena de falsa subasta. Con el precio de la adjudicación se desinteresara en primer término al acreedor en primer rango y con el excedente a los demás acreedores según el orden de sus inscripciones.

Párrafo III.- El abogado que hubiere hecho la última puja estará obligado a declarar inmediatamente quien es el adjudicatario de los bienes y a presentar la aceptación cuando fuere un tercero el adjudicatario, o el poder de que esté provisto, el cual quedara anexo a la minuta de su declaración. Si no hiciere esta declaración en el tiempo indicado o dejare de presentar el poder cuando fuere un tercero el adjudicatario o en cualquier caso sea que fuere adjudicatario el abogado, personalmente o un tercero, cuando se dejaren incumplidas las condiciones de la venta, el abogado que actúe en la adjudicación podrá ser sometido por el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persiguiendo, uno de los acreedores inscritos o la parte embargada a la acción disciplinaria de la Suprema Corte de Justicia cuando se le pruebe que él sabía que no estaba en condiciones de satisfacer las obligaciones que establece el pliego de condiciones de subasta, o comprobada la insolvencia de su cliente para cumplir estas mismas obligaciones, se le considerara responsable de una pena disciplinaria de suspensión del ejercicio profesional, por un tiempo que no excederá de cinco (5) años ni será menos de uno (1), sin perjuicio de cualquier otra acción y de los procedimientos a que hubiere lugar, en conformidad con la ley.

Párrafo IV.- El tribunal ordenara al banco contra el cual se giro el cheque certificado por el valor de los fondos dados en garantía, la liberación de los mismos en beneficio de aquellos licitadores que no resulten finalmente adjudicatarios.

Artículo 162.- Puja ulterior. Dentro de los ocho (8) días siguientes al de la adjudicación cualquier persona podrá ofrecer, por ministerio de abogado, no menos de un veinte por ciento (20%) sobre el precio de la primera adjudicación, y sobre este nuevo precio se procede a subastar. En el precio de la adjudicación quedara incluido el monto que haya sido fijado por concepto de gastos y honorarios de abogados, salvo que el persiguiendo hubiere renunciado a liquidar dichos gastos y honorarios.

Párrafo I.- Para que esta nueva puja pueda ser aceptada es necesario depositar en la secretaría del tribunal junto con la petición, la suma total ofrecida como nuevo precio, en cheque certificado de una institución bancaria domiciliada en la República Dominicana, expedido a favor del persiguiendo y notificarlo en este mismo día, tanto al adjudicatario como a los acreedores inscritos y al embargado. No se cobrarán tasas, impuestos o contribuciones de ninguna especie por las sumas así depositadas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo II.- En el caso de que el último postor en esta nueva subasta sea declarado falso subastador, la garantía que hubiere prestado, si así se hubiere requerido bajo el pliego de condiciones, se aplicara en primer término a cubrir los gastos del procedimiento de ejecución y en segundo término, a pagar los intereses adeudados al acreedor hipotecario.

Párrafo III.- Cumplidas estas formalidades, el juez dictara auto en el término de tres (3) días, a contar de la fecha de la petición, indicando el día fijado para la nueva adjudicación, la cual debe tener lugar dentro de los quince (15) días de la emisión del auto. El licitador ulterior hará conocer mediante aviso publicado en la prensa, la nueva fecha fijada para la adjudicación.

Párrafo IV.- Se procederá en esta subasta como en la anterior y, en las mismas condiciones y exigencias establecidas. A falta de subastadores, se declarara adjudicatario a quien hizo la puja ulterior. En caso de que el inmueble sea adjudicado a una persona distinta de aquella que ha promovido la puja ulterior, el tribunal deberá ordenar al banco contra el cual se giró el cheque certificado por el valor de los fondos dados en garantía la liberación de los mismos. En ningún caso habrá lugar a otra nueva puja.

Artículo 163.- Prohibición de pujar para ciertas personas. Ni los miembros del tribunal ante el cual se persigue el embargo, ni el embargado podrán pujar, directa o indirectamente, a pena de nulidad de la adjudicación y de la puja ulterior, así como de daños y perjuicios.

Tampoco podrá ser personalmente adjudicatario, ni hacer puja ulterior, el abogado del persigiente a pena de nulidad de la adjudicación o de la nueva puja, y de pago de daños y perjuicios en favor de todas las partes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 164.- De la Falsa Subasta. Cuando haya lugar a falsa subasta se procederá a la fijación de una nueva fecha para la venta en pública subasta con cargo al falso subastador.

Párrafo I.- Si la falsa subasta se requiriese antes de la entrega de la sentencia de adjudicación, el que la promueve se hará entregar por el secretario, una certificación en la que conste que el adjudicatario no ha justificado el cumplimiento de las condiciones exigibles de la adjudicación.

Párrafo II.- En caso de que haya habido oposición a la entrega de la certificación, se fallara en referimiento por el Presidente del Tribunal y a pedimento de la parte más diligente.

Párrafo III.- En virtud de esta certificación y sin otro procedimiento, o en caso de que la falsa subasta se promoviere después de la entrega de la sentencia de adjudicación, el tribunal ordenara una nueva venta, para que esta tenga lugar en un plazo no mayor de quince (15) días. El abogado del persigiente de la falsa subasta publicara en un periódico de circulación nacional un anuncio indicando la fecha fijado por el tribunal, los nombres y la residencia del falso subastador, el importe de la adjudicación y la indicación de que la nueva subasta se hará de acuerdo con el antiguo pliego de condiciones. El plazo entre los nuevos anuncios y la adjudicación será de por lo menos ocho (8) días.

Párrafo IV.- Cinco (5) días por lo menos antes de la adjudicación, se notificará el día y la hora en que esta tendrá lugar al abogado del adjudicatario y a las demás partes que hayan intervenido, en el domicilio de sus respectivos abogados, y si carecieren de abogados, en sus propios domicilios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo V.- Solo a pedimento del ejecutante se podrá aplazar la adjudicación, de acuerdo con lo establecido en el presente Título.

Párrafo VI.- Si el falso subastador justificare haber cumplido las condiciones de la adjudicación no se procederá a esta.

Párrafo VII.- Las formalidades y los plazos que se prescriben en el presente artículo se observaran a pena de nulidad. No se admitirá ninguna oposición contra la sentencia que se dictare en defecto en materia de falsa subasta.

Párrafo VIII.- Para la nueva venta a causa de falsa subasta se observaran las disposiciones relativas a las pujas dispuestas en la presente ley.

Párrafo IX.- El falso subastador estará obligado, a modo de penalidad, a pagar a favor del persiguiendo la diferencia entre el precio ofertado por este y el de la nueva venta, en caso de que la adjudicación fuere por un precio inferior al ofertado por el falso subastador. Esta penalidad será cubierta en todo o en parte por el depósito realizado por el falso subastador.

Artículo 165.- Notificación al nuevo adquirente del inmueble. Cuando el inmueble objeto del embargo haya sido transferido a un tercero luego de haberse concedido la garantía hipotecaria, el persiguiendo deberá notificar el mandamiento de pago, en adición al deudor, al nuevo adquirente. Asimismo, deberán ser notificados al nuevo adquirente los demás actos del proceso.

Artículo 166.- Cobro de sumas pagadas a acreedores inscritos. El persiguiendo podrá usar contra el deudor o garante, los derechos y vías de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejecución que le son conferidos por este Título, aun para el cobro de las sumas que dicho persiguiendo haya reembolsado a un acreedor inscrito, a fin de ser subrogado en sus derechos hipotecarios.

Artículo 167.- Sentencia de adjudicación. La sentencia de adjudicación, ya sea que contenga o no fallos sobre incidentes, no podrá ser atacada por acción principal en nulidad y solo podrá ser impugnada mediante el recurso de casación, el cual deberá interponerse dentro de un plazo de quince (15) días, contados a partir de la notificación de la sentencia.

La interposición del recurso de casación no tendrá efecto suspensivo. La demanda en suspensión, de ser interpuesta, por su sola introducción, tampoco tendrá efecto suspensivo y deberá ser fallada dentro de los treinta (30) días calendarios después de su notificación a la parte recurrida. Luego de su notificación, la sentencia de adjudicación será ejecutoria, tanto contra el embargado como contra cualquier otra persona que se encontrare ocupando, a cualquier título que fuere, los bienes adjudicados.

Artículo 168.- Demandas incidentales. Cualquier contestación, medios de nulidad, de forma o de fondo, contra el procedimiento de embargo que surja en el curso del mismo y que produzca algún efecto respecto del mismo, constituirá un verdadero incidente del embargo y deberá regirse según la presente ley. Tendrán calidad para interponer demandas incidentales, las personas señaladas con aptitud para solicitar reparos al pliego de condiciones. La demanda se interpondrá por acto de abogado a abogado y, además de las formalidades propias de los emplazamientos, deberá contener, a pena de nulidad, lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Llamamiento a audiencia en un plazo no menor de tres (3) días, ni mayor de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de la demanda.

b) Indicación del tribunal apoderado, que deberá ser el mismo encargado para la venta del inmueble.

c) Los medios y las conclusiones.

d) Comunicación de documentos en caso de que los hubiere.

Párrafo I.-Las audiencias de las demandas incidentales serán celebradas a más tardar ocho (8) días, antes del día fijado para la venta. En la misma, las partes presentaran sus conclusiones suficientemente motivadas y los debates serán verbales, no siendo entonces posible otorgar plazos para la producción de escritos justificativos.

Párrafo II.- El tribunal deberá fallar el incidente el día fijado para la venta en pública subasta. A tales fines el día de la audiencia en que se conoce del incidente, el tribunal citara por sentencia a las partes para escuchar la lectura de la sentencia en la referida fecha, razón por la cual su lectura valdrá notificación, sin importar si las partes estuvieron presentes o no en la sala de audiencias en la fecha señalada. La sentencia que rechaza los incidentes no será susceptible del recurso de apelación y será ejecutoria en el acto.

Párrafo III.- Cuando por razones de fuerza mayor, que el tribunal estera obligado a especificar por auto emitido a tales fines, no se hubiesen fallado las demandas incidentales el día fijado para la venta, se producirá un único aplazamiento a fin de decidirse los incidentes, procediendo el tribunal a fijar la audiencia de adjudicación, a petición de parte o de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

oficio, en un plazo no mayor de quince (15) días después del día fijado originalmente.

En este caso, si las partes involucradas en el incidente no estuvieren presentes el día fijado para la lectura de la sentencia, habrán de ser citados por acto de abogado, a fin de que asistan a la nueva audiencia para la adjudicación, en la cual se efectuara la lectura de la decisión incidental, con los mismos efectos especificados anteriormente.

Artículo 169.- Aplazamiento de la venta. Cuando hubiere aplazamiento de la venta por cualquiera de las causas especificadas en esta ley, incluyendo el no fallo previa de incidentes pendientes, la nueva venta será celebrada quince (15) días después del día señalado originalmente. El persigiente deberá mediante la publicación de un edicto contentivo de los datos del procedimiento de conformidad con esta ley, el cual deberá ser publica.do en un periódico de circulación nacional cinco (5) días a lo menos antes del día fijado para la venta. Copia de este edicto con llamamiento a audiencia será notificada al embargado y a las demás partes señaladas en esta ley así como a los acreedores inscritos al menos un (1) día franco antes del día fijado para la venta.

Artículo 170.- Administración del inmueble durante el proceso de ejecución. Designación de secuestrario judicial. Aunque los inmuebles cuya venta se persigue estuvieren dados en inquilinato o en arrendamiento, cuando el persigiente lo solicitare, se designara un secuestrario por el Juez de Primera Instancia, en atribuciones de juez de los referimientos, a fin de que este secuestrario vele por la preservación de los inmuebles hasta la fecha de la venta. Si el persigiente no hiciere tal solicitud, aquel contra



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

quien se procede o los inquilinos o arrendatarios, en su caso, quedaran en posesión de dichos inmuebles hasta la venta.

Párrafo.- Desde el momento en que se les notifique la inscripción del embargo, los inquilinos o arrendatarios no podrán realizar pagos relativos a su alquiler o arrendamiento, debiendo retener los mismos para entregarlos al secuestrario una vez este sea designado o luego de la adjudicación, en manos del persiguiendo en caso de que el precio de venta o adjudicación no cubra la totalidad de la suma adeudada; en caso contrario dichas sumas serán entregadas al perseguido o a los demás acreedores que hayan formulado oposición.

Artículo 171.- Gastos comunes sobre Inmuebles en régimen de propiedad horizontal o vertical. Cuando la hipoteca recaiga sobre un inmueble en régimen de propiedad horizontal o vertical, y el deudor o garante propietario del mismo adeude tres (3) meses o más de gastos comunes, el acreedor hipotecario cuando así se hubiera pactado en el contrato de hipoteca, podrá abonar lo adeudado y dichas sumas pasaran a formar parte de la acreencia estipulada en el contrato de hipoteca y se consideraran que forman parte de manera indivisible en relación a la próxima cuota de page. Igual mecanismo podrá pactarse para el caso de que el deudor hubiera incumplido un (1) año o más a sus obligaciones de pago a cualquier impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

Artículo 172.- Disposición general derogatoria. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, quedan derogadas todas las disposiciones legales a reglamentarias que le sean contrarias.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Breve descripción del caso

Los accionantes, Francisco Rosario Padilla, Iris A. Peña Minaya y Constructora e Inmobiliaria AFE, S.A. (COINAFE), constituyen actores que intervienen en el mercado hipotecario como abogados en ejercicio y como agencia inmobiliaria, respectivamente. Los reclamantes objetan la constitucionalidad del procedimiento de embargo inmobiliario instituido en los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), por presuntamente violar el derecho de propiedad y el principio de irretroactividad de la ley, al pretender aplicarse las nuevas disposiciones procesales sobre el embargo inmobiliario a los préstamos con garantías hipotecarias suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes aducen en su acción directa de inconstitucionalidad, del veintiuno (21) de mayo de dos mil trece (2013), que los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11 violan la letra y espíritu de los artículos 51 y 110 de la Constitución de la República, que rezan de la manera siguiente:

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.

Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes pretenden la anulación por inconstitucional de los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), bajo los siguientes alegatos:

a. *Aplicar dicho procedimiento a las hipotecas consentidas con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley sería darle a la misma un carácter retroactivo, porque perjudicaría al propietario de un inmueble que habiendo otorgado la hipoteca bajo el régimen jurídico anterior, de buenas a primeras estaría enfrentando una situación jurídica de una magnitud mucho más desfavorable que la existente al momento de consentirla.*

b. *(...) este honorable Tribunal puede comprobar que a ciencia cierta, los artículos 149 al 172 de la Ley No. 189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, del 16 de julio del 2011, son palmariamente violatorios al derecho de propiedad, consagrado en el artículo 51 de la Constitución de la República...a que el Art. 51 de nuestra Carta Magna, expresa, entre otras cosas lo siguiente: 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.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del procurador general de la República

Mediante el Oficio núm. 002724, del primero (1º) de julio de dos mil trece (2013), el procurador general de la República presenta su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. *Los accionantes alegan, a favor de sus pretensiones que el art. 149/L.189-11, en tanto dispone la aplicación del procedimiento especial de ejecución inmobiliaria establecido en la misma como una opción a favor de cualquier tipo de acreedor hipotecario en ocasión de incumplimiento de las obligaciones concertadas con anterioridad a las disposiciones de dicha ley, a condición de que la garantía hipotecaria haya sido concedida de manera convencional es contrario al principio de irretroactividad de la ley establecido en el art. 110 de la Constitución... Al respecto procede señalar que como norma procesal la misma es de aplicación inmediata y por lo tanto es indiferente a si la obligación con garantía hipotecaria se concertó con anterioridad a la disposición impugnada, siempre y cuando se aplique a procedimientos iniciados después de su entrada en vigencia... Donde sí se evidenciaría una situación de retroactividad sancionada por el art. 110 de la Constitución, sería el caso en que la misma se aplicara a procedimientos de ejecución inmobiliaria en curso de conformidad con las normas de derecho común sobre la materia... En esa virtud, a juicio del infrascrito Ministerio Público, en la especie no se configura la infracción constitucional imputada a la norma contenida en el art. 149 de la Ley 189-11.*

4.2. Opinión del órgano emisor del acto impugnado: Congreso Nacional

La Presidencia del Senado de la República, mediante su escrito de opinión depositado el seis (6) de junio de dos mil trece (2013), señala:

Expediente núm. TC-01-2013-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Francisco Rosario Padilla, Iris A. Peña Minaya y Constructora e Inmobiliaria AFE, S.A. (COINAFE) contra los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. *Que el proyecto de ley objeto de este informe, fue remitido al Senado de la República por el Poder Ejecutivo, mediante comunicación No. 07998 de fecha 4 de agosto del 2012 y luego de recibido, esta Cámara procedió, conforme a la Constitución y a los Reglamentos... Tomando en cuenta lo antes expresado, somos de opinión que el Senado de la República, cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar el proyecto de ley para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana; por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa, el Senado no violó ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos.*

5. 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 para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el veintitrés (23) de agosto de dos mil trece (2013), compareciendo todas las partes litigantes y quedando el expediente en estado de fallo.

6. Pruebas documentales

En el presente expediente no se depositaron pruebas documentales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 36 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).

8. Legitimación activa o calidad de los accionantes

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 las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En ese orden de ideas, Francisco Rosario Padilla, Iris A. Peña Minaya y Constructora e Inmobiliaria AFE, S.A. (COINAFE) constituyen actores que intervienen en el mercado hipotecario como abogados en ejercicio y como agencia inmobiliaria, respectivamente, que resultaron alcanzados en su campo de actividad por las regulaciones que respecto del embargo inmobiliario contempla la referida ley núm. 189-11. En tal virtud, ostentan, en la especie, la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestidos de un interés legítimo y jurídicamente protegido de conformidad con el artículo 185.1 de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

9.1. En cuanto a la presunta violación al derecho de propiedad (Art. 51 de la Constitución de la República)

9.1.1. La parte accionante reclama mediante su acción directa de inconstitucionalidad la nulidad por inconstitucional de los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), por presuntamente vulnerar el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 51 de nuestra Ley Fundamental.

9.1.2. El derecho de propiedad ha sido definido por la jurisprudencia constitucional dominicana, al igual que establecidas sus tres (3) dimensiones, de la siguiente manera: *Que la concesión del derecho de propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición. Este derecho ha sido definido como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos. En ese sentido, la Constitución dispone en su artículo 51 que: “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” [Sentencia TC/0088/12, del Tribunal Constitucional dominicano, del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012)].*

9.1.3. Las disposiciones de los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11 establecen el procedimiento judicial a seguir para la ejecución de los embargos inmobiliarios derivados de hipotecas convencionales (garantía hipotecaria). Estas formalidades legales en modo alguno se pueden interpretar como una violación al

Expediente núm. TC-01-2013-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Francisco Rosario Padilla, Iris A. Peña Minaya y Constructora e Inmobiliaria AFE, S.A. (COINAFE) contra los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho fundamental a la propiedad, pues una de las dimensiones del ejercicio de este derecho –según ha establecido la jurisprudencia del Tribunal– es la facultad de transferir los derechos del mismo a otra persona, lo que puede acontecer en los casos en que el propietario consienta una hipoteca convencional como garantía de la satisfacción de una obligación. En efecto, tanto el reconocimiento de una obligación, como el establecimiento de una garantía hipotecaria que respalde su cumplimiento, constituyen una manifestación del “principio de la autonomía de la voluntad”, entendido como la facultad que corresponde a toda persona para establecer libremente las relaciones jurídicas que entienda de lugar dentro del marco del derecho; por tanto, la reglamentación legal del procedimiento para hacer efectivo por la vía del embargo inmobiliario el cobro de la acreencia consentida por el deudor, no puede ser interpretado como una violación al derecho de propiedad, razón por la cual el presente medio debe ser desestimado.

9.2. En cuanto a la presunta violación al principio de la irretroactividad de la ley (Art. 110 de la Constitución de la República)

9.2.1. La parte accionante denuncia la presunta inconstitucionalidad de los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre la base de que el procedimiento de embargo inmobiliario instituido en dichas disposiciones constituiría una aplicación retroactiva, pues “perjudicaría al propietario de un inmueble que habiendo otorgado la hipoteca bajo el régimen jurídico anterior, de buenas a primeras estaría enfrentando una situación jurídica de una magnitud mucho más desfavorable que la existente al momento de consentirla”.

9.2.2. En ese sentido, el Tribunal considera que no deben confundirse las figuras de la *hipoteca*, con la del *embargo inmobiliario*, pues si bien tienen una vinculación entre sí, se trata, sin embargo, de situaciones jurídicas diferenciables. En efecto, la *hipoteca* es una garantía real que, sin desposeer al deudor propietario del inmueble hipotecado, le confiere al acreedor un derecho de persecución que le



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permite en caso de incumplimiento de la obligación, vender el bien dado en garantía a fin de obtener el pago de su acreencia. La hipoteca es una *garantía jurídica*. El *embargo inmobiliario*, en cambio, es la *vía de ejecución* en virtud de la cual el acreedor pone en manos de la justicia y hace vender el o los inmuebles de su deudor, a fin de obtener el pago de su crédito del precio de venta de los mismos. El embargo inmobiliario no siempre se inicia a partir de una hipoteca convencional, sino de la existencia de un título ejecutorio (sentencia definitiva, pagaré notarial, hipoteca judicial, hipoteca legal de la mujer casada, etc.).

9.2.3. Las disposiciones atacadas, artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, regulan el nuevo procedimiento de embargo inmobiliario y sus formalidades accesorias (demandas incidentales, puja ulterior, falsa subasta, entre otros) y no el régimen legal de las hipotecas convencionales (formalidades del contrato, derechos y obligaciones, condiciones jurídicas, etc.), lo que constituye una situación jurídica no alcanzada por estas disposiciones impugnadas, ya que no se trata de una *aplicación retroactiva* de estos artículos a las hipotecas convencionales suscritas antes de la entrada en vigencia de la referida ley núm. 189-11, sino que dichas disposiciones *no aplican al régimen* de las hipotecas convencionales, pues ninguno de los artículos atacados afectan su régimen jurídico.

9.2.4. Además, el procedimiento de embargo inmobiliario es diferente y autónomo del que rige a las hipotecas convencionales y se reconoce tradicionalmente que el proceso del embargo inmobiliario inicia con el levantamiento del acta del embargo en el procedimiento ordinario (artículos 674 y siguiente del Código de Procedimiento Civil) o con la transcripción y conversión del mandamiento de pago en embargo inmobiliario en el procedimiento abreviado (artículos 153 y siguientes de la Ley núm. 189-11); por tanto, los procedimientos de embargo inmobiliario no iniciados al momento de la entrada en vigencia de la Ley núm. 189-11, resultan regidos por esta ley al tratarse de un procedimiento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

iniciado bajo este régimen. En cuanto a los embargos ya iniciados, es preciso una distinción:

- a. *Los actos procesales del embargo ya cumplidos o consumados* están sujetos, en cuanto a su validez, a la ley vigente al momento de su perfeccionamiento (***principio de conservación de los actos jurídicos; párrafo 7.2, letra a); pág. 6; Sentencia TC/0024/12, del Tribunal Constitucional dominicano, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), que señala: “principio de conservación de los actos jurídicos, que le reconoce validez a todos los actos realizados de conformidad con el régimen jurídico imperante al momento de su realización”***).
- b. *Los actos procesales en curso y no culminados* están regidos por la nueva ley procesal (***principio de aplicación inmediata de la ley procesal; párrafo 9.d; pág. 23; Sentencia TC/0117/14, del Tribunal Constitucional dominicano, del trece (13) de junio de dos mil catorce (2014), que señala: “aplicación correcta de la regla procesal consistente en que las leyes procesales son de aplicación inmediata”***).

En virtud a todas estas consideraciones, el presente medio de inconstitucionalidad debe ser, como al efecto, desestimado.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Constan en acta el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos y el voto disidente del magistrado Idelfonso Reyes, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el Artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la acción directa de constitucionalidad del veintiuno (21) de mayo de dos mil trece (2013), interpuesta por Francisco Rosario Padilla, Iris A. Peña Minaya y Constructora e Inmobiliaria AFE, S.A. (COINAFE) contra los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), por haber sido interpuesta de conformidad con la ley.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Francisco Rosario Padilla, Iris A. Peña Minaya y Constructora e Inmobiliaria AFE, S.A. (COINAFE) y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme a la Constitución de la República los artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), por no resultar violatorios al derecho de propiedad ni al principio de irretroactividad de las leyes, de conformidad con las consideraciones desarrolladas en el cuerpo de la presente sentencia.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre 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 del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a las partes accionantes, Francisco Rosario Padilla, Iris A. Peña Minaya y Constructora e Inmobiliaria AFE, S.A. (COINAFE); al órgano emisor del acto, Congreso Nacional, y a la Procuraduría General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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