



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPUBLICA**

**SENTENCIA TC/0022/12**

**Referencia:** Expediente relativo a la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el señor Leonte Piña Mauro, contra los Artículos 148 y 149 de la Ley No. 6186, de Fomento Agrícola del 12 de febrero de 1963.

En la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de junio del año dos mil doce (2012).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces miembros; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 de la Constitución y 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I.- ANTECEDENTES**



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **1.- Descripción de la ley impugnada**

**1.1.** La Ley objeto de la presente acción de inconstitucionalidad es la No. 6186 de Fomento Agrícola, del 12 de febrero de 1963 en sus artículos 148 y 149, contra la cual se formula alegada violación a las siguientes disposiciones constitucionales:

- a) Los artículos 8, incisos 13, 14 y 15 que consagran el derecho de propiedad.
- b) Violación al artículo 100 que establece el derecho a la igualdad.
- c) Violación al artículo 46 que establece el principio de supremacía constitucional.
- d) Violación del artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.125 de la Constitución de la República.

**1.2.** Las disposiciones de la indicada ley, atacados en inconstitucionalidad disponen:

***Art. 148. - (Ley 659/65. G.O. 8935).**- En caso de falta de pago y siempre que por toda otra causa indicada en esta ley, el capital de un préstamo sea exigible, la venta de los inmuebles hipotecarios podrá ser perseguida.*

*Si hay contestación, esta será de la competencia del tribunal llamado a conocer de la venta de los inmuebles, sin que se detenga el procedimiento de adjudicación. Se procederá como en materia sumaria y la sentencia que intervenga no será susceptible de apelación.*

***Art. 149.- (Ley 659/65. G.O. 8935).**- Para llegar a la venta de los inmuebles hipotecados, el banco notificará al deudor un mandamiento de pago en la forma prevista en el artículo 673 del Código de Procedimiento Civil, el cual deberá contener, además, lo que prescribe el artículo 675, incisos 3, 5 y 6 del mismo Código. Si dentro del plazo de quince días establecido por el artículo 153 de esta*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*ley, el deudor no paga los valores adeudados, el mandamiento de pago se convertirá de pleno derecho en embargo inmobiliario.*

## **2.- Pretensiones del accionante**

**2.1.** El accionante Leonte Piña Mauro presenta en síntesis, como fundamento básico de su acción, que la Ley No. 6186 antes referida no es constitucional por cuanto no opera una reivindicación a la sociedad, y crea la desigualdad entre los hombres, ya que otorga poderes que son contrarios a la Constitución de la República, y a la vez no reviste los motivos de interés sociales y económicos que prevé la Carta Sustantiva a toda la población, razón por la cual la vulnera. Por ello solicita declarar la inconstitucionalidad de la indicada ley, por ser contraria a los Arts. 8, párrafos 13, 14 y 15 de la Constitución y al espíritu del Art. 24 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, y a los Arts. 46 y 100 de la referida Carta Magna.

## **3.- Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes**

**3.1.** En fecha 12 de marzo de 2002, conforme el Acto No. 118/2001 instrumentado por el ministerial Wilman Loiran Fernández García, alguacil de estrados de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Juan, los señores Santo de los Santos, Johnny Payano Guerrero, Milcíades Payano Contreras, Jesús Merán de la Rosa y Wilson Adames Molina notificaron formal mandamiento de pago contra el accionante señor Leonte Piña Mauro al tenor de lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley 6186 de Fomento Agrícola con el objeto de proceder al embargo de un inmueble de su propiedad.

**3.2.** El indicado mandamiento de pago por la suma de RD\$258,380.00 tiene por concepto el crédito contenido en la hipoteca judicial definitiva derivada de la



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sentencia Laboral No. 319-2001-00005 de fecha 9 de abril del 2001, dictada por la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Juan.

**3.3.** A raíz de lo anterior, en fecha 24 de abril del 2002, el señor Leonte Piña Mauro interpuso, por ante la Suprema Corte de Justicia, la presente acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 148 y 149 de la Ley 6186 de Fomento Agrícola, objeto del presente caso.

**3.4.** El impugnante fundamenta su recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

- a) Que el presente recurso es admisible por cuanto encaja perfectamente en las disposiciones del Art. 67.1 de la Constitución de la República y en la definición de “parte interesada” contenido en la célebre sentencia del 6 de agosto del año 1998, aparecida en el Boletín Judicial No. 1035, páginas 3 y siguientes, dictada por la Suprema Corte Justicia, ya que se trata de un miembro de la sociedad que tiene derecho y deberes, y que entiende que la aplicación de la ley impugnada “en las condiciones y forma en que está siendo aplicada” entra en contradicción con la Constitución de la República por ser “injusta y abusiva”
- b) Que los Arts. 8, párrafos 13, 14 y 15 de la Constitución dispone sobre el derecho de propiedad y, en consecuencia, nadie puede ser privado de ella, sino por causa justificada o de utilidad pública o de interés social, previo el pago de su justo valor, determinado por una sentencia de tribunal competente. Que los señores Santo de los Santos, Johnny Payano Guerrero, Milcíades Payano Contreras, Jesús Merán de la Rosa y Wilson Adames Molina están violando su derecho de propiedad amparándose en la Ley No 6186 sobre Fomento Agrícola, según la cual estos pueden expropiar a cualquier propietario sin justa causa.
- c) Que con esta acción se crea una discriminación que no tan sólo es ilegal, sino injusta y su aplicación crea diferencias impositivas, intolerables y carentes de



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

sentido de equidad que es lo que debe prevalecer en todo texto legal. Sin embargo, el exponente, Leonte Piña Mauro es un reconocido comerciante dedicado a estimular la producción, y para ello pone a trabajar sus recursos económicos. Que debería ser esa la razón primordial de la Ley No. 6186, sobre Fomento Agrícola.

#### **4.- Intervenciones Oficiales**

##### **4.1.- Opinión del Procurador General de la República**

El Procurador General de la República, en su dictamen de fecha 28 de abril del 2004, pretende que se declare inadmisibile la acción en declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de que se trata, en razón de que en fecha 1ro. de septiembre de 1999, en ocasión de una acción similar, la Suprema Corte de Justicia ha decidido *“que la Ley No. 5897 del 19 de mayo de 1962 y los artículos 148 y siguientes de la ley No. 6186 sobre Fomento Agrícola, del 12 de febrero de 1963, no resultan contrarios a la Constitución, rechazando la acción elevada en esa oportunidad contra ambas disposiciones legales, por lo que no procede juzgar de nuevo la inconstitucionalidad de las mismas, ya que tal cuestión ha sido rechazada con carácter de cosa juzgada y efecto erga omnes”*.

#### **5.- Pruebas documentales aportadas por el accionante**

a) Mandamiento de pago conforme a la Ley No. 6186 de Fomento Agrícola, contenido en el Acto No. 118/2001 de fecha 12 de marzo del año 2002, instrumentado por el ministerial Wilman Loiran Fernández García, Alguacil de estrados de la Cámara Civil, Comercial y de trabajo del Juzgado de primera Instancia del Distrito Judicial de san Juan de la Maguana.

b) Acto No. 189/2002 del 09 de abril del 2002, instrumentado por el ministerial Wilman Loiran Fernández García, Alguacil de estrados de la Cámara



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Civil, Comercial y de trabajo del Juzgado de primera Instancia del Distrito Judicial de san Juan de la Maguana, a través del cual se notifica al accionante el pliego de condiciones y los edictos de la publicación de la venta en pública subasta, así como formal citación para que comparezca a la audiencia de venta y adjudicación del referido inmueble.

**II.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL**

**6. Procedimiento aplicable en la presente acción de inconstitucionalidad**

**6.1.** Este Tribunal tiene competencia para conocer de la presente acción en virtud de lo que disponen los artículos 185 de la Constitución Política del Estado y el 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**6.2.** La presente acción fue sometida en fecha 24 de abril del año 2002 por ante la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones constitucionales, al tenor de lo que disponía la anterior Constitución en el artículo 67.1, posteriormente a lo cual se produjeron dos modificaciones a la Carta Sustantiva, siendo proclamada la que se encuentra en vigencia el 26 de enero del año 2010. Entretanto, el presente caso se contrae a situaciones o hechos acaecidos entre los meses de marzo y abril del año 2002. A pesar de haberse agotado el procedimiento que imperaba con anterioridad a la entrada en vigencia de la actual Constitución, el mismo quedó sin el correspondiente pronunciamiento.

**6.3.** Como ha de advertirse, a este Tribunal Constitucional se le plantea la cuestión de determinar cuál legislación aplicar para aquellos procesos que se encuentran en curso al momento de producirse el cambio de Constitución; de ahí que en lo relativo a la calidad para accionar se adoptará en la especie el mismo criterio que estableció este Tribunal Constitucional en su sentencia No. 0013 de



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

fecha 10 del mes mayo del año 2012, al ajustarse el presente caso a lo decidido en la referida decisión sobre la base de la teoría de los derechos adquiridos.

**6.4.** En la precitada sentencia se estableció lo siguiente: *“Al haberse incoado la presente acción en inconstitucionalidad contra la resolución aludida, la situación debe ser resuelta de conformidad al artículo 67.1 de la Constitución del año 2002, que no puede ser alterada en virtud del principio de irretroactividad previsto por la actual Constitución en el artículo 110, como ya se indicó. Tanto en lo que concierne a la calidad como en lo relativo a la naturaleza del acto, resulta conforme a la Constitución admitir que cualquier parte que hubiere incoado su acción de inconstitucionalidad bajo las disposiciones del Art. 67.1 de la Constitución del 2002, tenía calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa. Igualmente, la vigente carta sustantiva en lo relativo a la naturaleza del acto dispone, ‘las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas...’, razón por la cual es admisible la impugnación hecha por los accionantes en la presente instancia”*.

**6.5.** En virtud de lo expuesto anteriormente, este Tribunal decide que en el presente caso la parte impugnante tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad al ser una “parte interesada”, por cuanto es propietaria del bien inmueble que sería objeto de expropiación por sus acreedores y consecuentemente vendido en pública subasta, para lo cual se sustentan en la referida Ley No. 6186 cuya inconstitucionalidad se denuncia en la especie.

**6.6.** Previo al análisis del fondo de la presente acción y respecto del dictamen del Procurador General de la República procede destacar, que al ser ésta la primera vez que tendrá ocasión este Tribunal Constitucional de pronunciarse sobre la alegada inconstitucionalidad de los artículos 148 y 149 de la Ley sobre Fomento Agrícola, razón por la cual no está ligado a los efectos que se derivan de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia, órgano que tenía a su cargo el



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

control de la constitucionalidad de las leyes previo a la entrada en vigencia de la Constitución del 2010.

## **7. Rechazo de la acción**

**7.1.** Para determinar si la Ley No. 6186 sobre Fomento Agrícola es contraria a la Constitución de la República, se precisa determinar si el régimen de cobro especial que ella contiene, muy específicamente el procedimiento ejecutorio de embargo inmobiliario abreviado es generador de privilegios y por tanto viola el principio de igualdad, el derecho de propiedad, así como el principio de supremacía constitucional.

**7.2.** Cabe precisar que inicialmente el procedimiento de embargo inmobiliario abreviado fue creado única y especialmente para los créditos hipotecarios concedidos por el Banco Agrícola de la República Dominicana. Con posterioridad, y en virtud del desarrollo económico y de la expansión del sistema financiero, y también para respaldar a una clase profesional, se crearon una serie de leyes en las cuales se hizo constar que se aplica el procedimiento del embargo inmobiliario que establece la Ley sobre Fomento Agrícola a otras instituciones, así como los abogados y notarios para la ejecución de los estados de costas y honorarios aprobados a su favor en atención a lo prescrito en la Ley No. 302 de 1964.

**7.3.** Muy específicamente, los acreedores que están autorizados por el legislador para aplicar el referido proceso de embargo inmobiliario abreviado son: el Banco Agrícola, las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, los bancos de desarrollo, los créditos laborales en virtud de sentencias laborales a favor de trabajadores, los créditos de los abogados cuando son liquidados en virtud de un estado de costas y honorarios. Cuando se trate de créditos del Estado y sus instituciones, el Código Tributario prevé un embargo abreviado para el pago de contribuciones que le deben a las entidades recaudadoras del Estado. Actualmente, conforme con la Ley que crea el Código Monetario y Financiero, se aplica el





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

referido procedimiento de embargo especial a todas las instituciones que realicen actividades de intermediación financiera.

**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.

**7.6.** Además, no se viola el derecho de propiedad establecido en el Art. 51 de la Constitución del 2010, siempre que sea posible verificar la falta de pago de un préstamo sujeto a ejecución y venta del bien dado en garantía, o como resultado de la ejecución de los estados de costas aprobados a favor de los abogados y notarios, de ahí que tampoco se trata de discriminación ilegal e injusta, pues el



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

procedimiento de embargo inmobiliario de que se trata tiene su fuente, no precisamente en un acto ilegal e injusto, sino en un crédito cierto, líquido y exigible.

**7.7.** En lo atinente al principio de igualdad, previsto por el Art. 39 de la vigente Constitución, supone un tratamiento igualitario de todas las personas, sin importar, el sexo, nacionalidad, o clase social, y en el orden procesal encuentra cabida en el artículo 69.4. En el aspecto específico del proceso, el principio de igualdad figura de manera expresa, en el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, texto que consagra que: *“Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de Justicia”*. Dicha norma forma parte de nuestro derecho interno, por estar contemplada en un tratado regularmente ratificado por el país y por aplicación del numeral 1) del artículo 26 de la Constitución, según el cual: *“La República Dominicana... reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado...”*<sup>1</sup>.

**7.8.** La igualdad procesal implica que al momento de conocer un determinado conflicto el proceso a seguir debe ser uniforme cuando se trate de la misma materia, sin importar las personas e instituciones que intervengan, y no se viola dicho principio cuando el legislador ha dispuesto un procedimiento especial que resulta de la Ley No. 6186 sobre Fomento Agrícola, por tratarse de una institución dedicada a estimular la producción agropecuaria en el país y que con el tiempo, su agilidad ha sido extendida por el legislador a otros sectores en virtud del desarrollo económico y de la expansión del sistema financiero, nada de lo cual es contrario al principio de igualdad, al derecho de propiedad y consecuentemente, al principio de supremacía constitucional.

---

<sup>1</sup> Véase “Constitucionalización del Proceso Civil”. Escuela Nacional de la Judicatura. Editora Buho, año 2005. Páginas 40 y 41.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**7.9.** En otras palabras, el procedimiento especial que traza la ley sobre fomento agrícola tiene como propósito de establecer las condiciones más adecuadas para garantizar la sostenibilidad del fomento del crédito territorial, puntal trascendente del crecimiento económico nacional.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal que suscriben, fue adoptada por la mayoría requerida. En la misma figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos e Idelfonso Reyes.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible en cuanto a la forma, la acción en inconstitucionalidad incoada por el señor Leonte Piña Mauro en contra de la Ley No. 6186 del 12 de febrero de 1963, sobre Fomento Agrícola en sus artículos 148 y 149.

**SEGUNDO: RECHAZAR** la acción en inconstitucionalidad de que se trata y **DECLARAR** conforme con la Constitución de la República los Arts. 148 y 149 de la Ley No. 6186 sobre Fomento Agrícola antes indicada.

**TERCERO: ORDENAR** que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, al Procurador General de la República, a los accionantes, para los fines que correspondan.

**CUARTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton L. Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto;



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khouri, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO DISIDENTE DE LOS MAGISTRADOS HERMÓGENES ACOSTA  
DE LOS SANTOS E IDELFONSO REYES**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la Sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la obligación de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución a fin de ser coherente con la posición mantenida.

**I. Introducción**

1. En el presente caso el señor Leonte Piña Mauro fue objeto de un embargo inmobiliario, hecho a requerimiento de los señores Santo de los Santos, Johnny Payano Guerrero, Milciades Payano Contreras, Jesús Meran de la Rosa y Wilson Adames Molina. Dicho procedimiento fue realizado en la forma establecida en los artículos 148 y siguientes de la Ley 6186 sobre Fomento Agrícola, del 12 de febrero de 1963 (originalmente el referido procedimiento de embargo inmobiliario abreviado estaba regulado por la Ley 908, del 9 de julio del 1945 del Banco del Crédito Agrícola e Industrial de la República Dominicana).

2. El accionante en inconstitucionalidad, señor Leonte Piña Mauro, fundamenta su pretensión en que los artículos 148 y 149 de la referida ley son contrarios a los principios de supremacía constitucional y al de igualdad.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

3. El principio de supremacía constitucional estaba previsto en artículo 46 de la anterior Constitución y el de igualdad en el artículo 100. Actualmente, los mismos están consagrados en los artículos 6 y 39, respectivamente.

4. Por decisión de la mayoría de los integrantes de este Tribunal, la acción en inconstitucionalidad fue rechazada, en el entendido de que los textos legales objeto de la acción no violan el principio de igualdad. Según consta en la sentencia el procedimiento previsto en la referida ley se justifica por el hecho de que “(...) *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*” (Véase 6.4 de la sentencia).

5. Igualmente, en la sentencia se considera que los referidos textos son conformes con la Constitución, en razón de que el procedimiento especial previsto en los mismos tiene como finalidad beneficiar al Banco Agrícola de la República Dominicana, que es una institución dedicada a estimular la producción agropecuaria en el país. (Véase 6.8 de la sentencia)

**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 6186 sobre Fomento Agrícola, del 12 de febrero de 1963**

6. 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 6186 sobre Fomento Agrícola, del 12 de



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

febrero de 1963. El segundo de los procedimientos fue previsto, originalmente, en beneficio del Banco Agrícola de la República Dominicana (art. 148 de la Ley 6186, sobre Fomento Agrícola, del 12 de febrero de 1963), y posteriormente en beneficio de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la vivienda (art. 36 de la ley 5897, sobre Asociaciones de Ahorro y Préstamos para la vivienda, del 14 de mayo de 1962), los trabajadores (art. 663 del Código de Trabajo, del 29 de mayo de 1992), los Bancos Hipotecarios de la Construcción (art. 14 de la ley 171 Orgánica sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción), las Sociedades Financieras de Empresas que promueven el Desarrollo Económico (art. 8 de la ley 292 sobre Sociedades Financieras de Empresas que promueven el Desarrollo Económico, del 30 de junio de 1966), los abogados (art. 13 de la ley 302 sobre honorarios de los Abogados, del 18 de junio de 1964), y los notarios (art. 67, párrafo II de la ley 301 sobre notariado, del 18 de junio de 1964). Actualmente, el beneficio se extiende a todos los bancos del sistema financiero (art. 79.a Código Monetario y Financiero, del 20 de noviembre de 2002). Los demás acreedores tienen que someterse al procedimiento de derecho común.

7. 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.

8. 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<sup>2</sup>); 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

---

<sup>2</sup> En lo adelante nos referiremos a este con la abreviatura C.P.C.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.).

9. 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 6186 sobre Fomento Agrícola); 2) Inscripción o transcripción del embargo (art. 150 de la ley 6186 sobre Fomento Agrícola); 3) Depósito del pliego de condiciones (art. 150 de la ley 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 6186 sobre Fomento Agrícola); y 6) Subasta del inmueble embargado (art. 157 de la ley 6186 sobre Fomento Agrícola).

10. 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 15 días), la denuncia del embargo y la lectura del pliego de condiciones.

11. 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.).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

12. 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 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 6186 sobre Fomento Agrícola), diez días para el depósito del pliego de condiciones (art. 150 de la ley 6186 sobre Fomento Agrícola), treinta días después del depósito del pliego de condiciones para publicar la venta (art. 153 de la ley 6186 sobre Fomento Agrícola), quince días mínimo después de la publicidad se procede con la subasta (art. 157 de la ley 6186 sobre Fomento Agrícola).

13. 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.

14. 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 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.

15. 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 persiguiendo tiene la facultad, además, de ejercer todas las





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

acciones del arrendador (art. 152 de la ley 6186 sobre Fomento Agrícola). En este sentido, puede demandar en cobro de alquileres y en desalojo.

16. 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.

17. 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 6186 sobre Fomento Agrícola).

18. 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**

19. El principio de igualdad ante la ley está previsto convenciones y tratados sobre derechos humanos y es recogido en las Constituciones modernas. No obstante, la



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

20. 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), de 10 de diciembre de 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”*.

21. 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, 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”*.

22. 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...”*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

23. 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).

24. 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 75/1983 del 3 de agosto 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”*.

25. El criterio anterior fue reiterado en la sentencia 158/1993 del 6 de mayo de 1993, fundamento jurídico 2.b. En efecto, en la referida sentencia el tribunal



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 de los textos objetos de la acción en inconstitucionalidad e inconstitucionalidad por omisión.**

26. 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.

27. 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.

28. 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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 5897, sobre Asociaciones de Ahorro y Préstamo para la vivienda, del 14 de mayo de 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 292 sobre Sociedades Financieras de Empresas que promueven el Desarrollo Económico, del 30 de junio del 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 No. 2 de la Ley 171 sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción del 24 de julio de 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.

29. 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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 No. 3 de la Suprema Corte de Justicia, del 17 de Febrero de 1999).*

30. 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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

efecto, en la sentencia No. 1 de septiembre de 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”.*

31. 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.a del referido código. Según el indicado texto: *“No Discriminación Extraregulatoria. No podrán existir privilegios procesales ni*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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”.*

32. 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.

#### **V. Solución propuesta por los magistrados disidentes**

33. 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.

34. Contrario a lo sostenido por el accionante, no es necesario declarar inconstitucional los artículos 148 y 149 de la Ley 6186 sobre Fomento Agrícola antes indicada, 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 que se establece en los mismos a todos los acreedores.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

35. 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, e Idelfonso Reyes, Juez.

La presente decisión 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**