Edward Augusto Abreu

Miembro de la carrera judicial desde el 2016, maestrías en Derecho Penal y Procesal Penal por la universidad APEC, en Derecho Judicial por la Escuela Nacional de la Judicatura y en Derecho Civil y Procedimiento Civil por la UASD. Especialidad en Redacción Expositiva y Argumentativa de las Decisiones Judiciales, por la Escuela Nacional de la Judicatura, docente universitario.
edwardaug@gmail.com

LAS DEMANDAS EN COBRO DE ALQUILERES VENCIDOS, RESCISIÓN DE CONTRATO Y DESALOJO A LA LUZ DE LA SENTENCIA TC/208/21 DEL 19 DE JULIO DEL 2021

RESUMEN:
Se analiza el estado actual de las demandas en desalojo por falta de pago luego de la declaratoria de inconstitucionalidad producida por la sentencia TC/208/21 del 19 de julio del 2021, y se indica cuáles son los requisitos formales que persisten para la interposición de esta demanda, al igual que sugerencias sobre el tratamiento procesal que se les debe otorgar.

PALABRAS CLAVES:
Admisibilidad, certificación de depósito, certificación de no pago, desalojo, Tribunal Constitucional, República Dominicana.

LA INCONSTITUCIONALIDAD PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Recientemente, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana tuvo la oportunidad de analizar otras de las normas reguladoras de las demandas que tienen por objeto los contratos de alquileres, contempladas en el Decreto núm. 4807 de 1954. En esta ocasión el Tribunal Constitucional analizó la necesidad de aportar, como medio de admisibilidad de la demanda, la certificación emitida por el Banco Agrícola mediante la cual se constata que el propietario o arrendatario depositó el monto correspondiente a los meses por concepto de depósitos exigidos mediante la Ley 17 de 1988 sobre Depósito de Alquileres en el Banco Agrícola. El requisito de esta certificación como fundamento para la admisibilidad de la demanda se encuentra contenido en el artículo 8 del referido decreto, modificado por la Ley 17 de 1988, norma que analizó el Tribunal Constitucional.

En ocasión del conocimiento de la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional solicitó diversas opiniones oficiales al respecto, entre las cuales se encontraba la de la Procuraduría General de la República, la cual respondió de la siguiente forma:

> Al exigirle la correspondiente certificación del Banco Agrícola que acredite que dicho propietario consignó los depósitos que le fueran entregados por el inquilino al suscribir el contrato de alquiler, el legislador procura proveer al juez un elemento de prueba fiable que le permita constatar que el inquilino incurrió en un estado de falta de pago al consumirse los depósitos que garantizan el pago de los alquileres vencidos […] dicha disposición legal busca precisamente obligar a los propietarios a cumplir con las normas legales que procuran el equilibrio contractual entre propietario e inquilino.

Fundamentado en estos argumentos, solicitó al Tribunal Constitucional que rechazara la acción directa de inconstitucionalidad.

Los argumentos presentados por la Procuraduría no se corresponden con la finalidad propia de la norma atacada. Por un lado, la certificación que constata los depósitos hechos ante el Banco Agrícola no funge como prueba de la falta de pago, pues, si como manda la normativa, estos deben ser custodiados por el Banco Agrícola desde el inicio del contrato de alquiler, evidentemente no podrán fungir como prueba para un hecho, como lo es la falta de pago, que se genera posteriormente.

En lo que respecta al mantenimiento del equilibro contractual, la Procuraduría no manifiesta cuál sería el equilibro buscado, pues esta certificación es requerida únicamente para los casos de acciones legales derivadas del contrato mismo, no así para la formalización del convenio como tal, motivo por el cual estos argumentos se alejan de la finalidad propiamente de la norma.

Las demás opiniones, tales como las de la Cámara de Diputados y el Senado, solicitan igualmente el rechazo de la acción por entender que se trata de cuestiones de legalidad que no atañen a los aspectos constitucionales resguardados por el Tribunal Constitucional. No obstante esta opinión, el impetrante en la referida acción alega la violación de los derechos fundamentales como el acceso a la justicia, el derecho a la propiedad y el derecho a la igualdad.

A. FUNDAMENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional analiza como primer aspecto la afectación que puede derivarse al acceso a la justicia por requerir como aspecto de admisibilidad la certificación de pago de depósitos. Es necesario recalcar que la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional en el desarrollo y alcance del acceso a la justicia ha sido mayúscula y constante.

En ese sentido, mediante la sentencia TC/006/14, el Tribunal Constitucional manifestó que "(...) el debido proceso previsto en el artículo 69 de la Constitución está conformado por un conjunto de garantías mínimas que tiene como puerta de entrada el derecho a una justicia accesible oportuna y gratuita. Este primer peldaño es de trascendental relevancia, porque a través de él se entra al proceso, y es precisamente dentro del proceso donde pueden ejercitarse las demás garantías del proceso debido"[1]. Nuestro máximo intérprete de la Constitución contempla que la existencia de todos los derechos subjetivos únicamente encuentra fundamento si se permite que la persona tenga la potestad para acceder a la jurisdicción pertinente y accionar en virtud de este derecho.

La sentencia analizada, TC/208/21, contempla: "(...) el derecho de acceso a la justicia puede conceptualizarse como el derecho de toda persona de formular reclamos ante la autoridad, y más concre-

1 Sentencia del Tribunal Constitucional núm. TC/0006/2014, citada por ROJAS BÁEZ, Julio José. *El debido proceso en el bloque de constitucionalidad dominicano desde los precedentes del Tribunal Constitucional: Santo Domingo, 2020, p. 135 (subrayado nuestro).*

tamente, ante la autoridad jurisdiccional, con el fin de hacer valer el derecho del que cree le asiste. Por ello, la acción aparece como una manifestación típica del derecho de petición configurándose en el ámbito de los derechos subjetivos y de las garantías constitucionalmente previstas"[2].

Efectivamente, el acceso a la jurisdicción puede ser limitado por el legislador. No obstante, debe de responder a aspectos de razonabilidad, pues si el Estado mantiene el monopolio para la solución de los conflictos surgidos entre las personas, la posibilidad de que estos accedan a la jurisdicción no puede encontrarse limitado innecesariamente. Para determinar esta razonabilidad es necesario, en primer término, verificar las motivaciones que conllevaron al legislador a contemplar la limitación. En búsqueda de esa motivación, el Tribunal Constitucional analiza las situaciones excepcionales que inspiraron la norma, entre las cuales recalca las siguientes: 1) el estado de emergencia nacional y 2) el déficit habitacional que existió en el año 1954. Estas situaciones inspiraron las normas contempladas en el Decreto 4708, y por ello se procedieron a instaurar ciertas medidas tendentes a proteger al inquilino de acciones que pudiera tomar el propietario, legalmente autorizado para ello, pero que por la situación de emergencia nacional de la época pudiera conllevar a un descalabro mayor de la actividad socioeconómica.

Entre esas medidas se encuentra la imposibilidad del propietario de hacer uso de lo contemplado en el artículo 1737 del Código Civil, la necesidad de presentar la certificación de consignación de los depósitos y certificación de no pago de alquileres vencidos —ambas ante el Banco Agrícola— para poder acceder a la jurisdicción. En palabras del Tribunal Constitucional, la finalidad de la certificación de pago de depósito —presentación de esa certificación— radicaba "en ocasión del estado de emergencia nacional, para atenuar la situación económica de ese momento, que demandaba la obtención de recursos para la política de financiamiento del Banco Agrícola"[3].

El Tribunal Constitucional analiza que, si el propósito marcado de la medida contemplada en el artículo 8 de la Ley 17 de 1988 fue dotar de recursos al Banco Agrícola, con la finalidad ulterior de utilizar estos para incentivar la producción agrícola, resulta necesario verificar si a la fecha esta institución sigue requiriendo de esos fondos para cumplir con esa función. En resumen, el tribunal analiza que, en los últimos cinco años, los recursos destinados en el presupuesto general del Estado al Banco Agrícola han ido aumentando y, debido a esto, actualmente dicha institución no requiere de mayores recursos que conlleven la limitación del acceso a la justicia para cumplir con su propósito.

La alta corte razona que "(...) las precisiones indicadas permiten inferir -que dicha medida- de compeler a los propietarios o inquilinos a realizar el depósito de los valores en el Banco Agrícola de República Dominicana, obedeció a una circunstancia excepcional que en la actualidad ha sido superada, pues la realidad económica de hoy no es equiparable a la que existía en el país en el mil novecientos cincuenta y cinco (1955), produciéndose lo que doctrina se denomina desvinculación entre norma jurídica y realidad social"[4]. Por tanto, concluye en este aspecto que la limitación al ejercicio del derecho fundamental en la cual pudiera incurrir el legislador únicamente encontrará su fundamento cuando el carácter económico y social de la medida encuentre una mayor relevancia que el derecho fundamental afectado, lo cual en la realidad actual de la República Dominicana no se cumple.

En esa misma línea concluye el Tribunal Constitucional que el contenido del artículo 8 del Decreto 4708 modificado por la Ley núm. 17 de 1988 limita innecesaria e irracionalmente el acceso a la justicia al impedir que se dé curso a ninguna instancia o demanda ante los órganos administrativos o ante los tribunales ordinarios, ya que se diluye el contenido esencial del derecho fundamental llamado a proteger el derecho de propiedad; el contenido del artículo 8 convierte la garantía del acceso a la justicia en una simple expectativa de derecho, pues no permite al propietario tomar las acciones derivadas del contrato que voluntariamente suscribieron, produciendo una contradicción con la Constitución, lo cual conlleva a que dicha norma sea declarada inconstitucional y por tanto expulsada del sistema.

B. Particularidades del voto salvado

Dentro de la decisión analizada nos encontramos con un voto salvado, el cual entendemos que es de suma importancia y de vital análisis. En lo que respecta a la justificación de este voto, la magistrada establece que el Tribunal Constitucional no debió analizar la justificación o no del depósito de dinero como tal, sino que, por argumento en contrario, únicamente debió limitarse al análisis de la pertinencia o no, en lo que respecta al acceso a la justicia, del requerimiento de una certificación para poder dar curso a una acción judicial, a lo cual nosotros nos circunscribimos plenamente.

En términos concretos de la magistrada, "... el caso que ocupa este tribunal, se refiere única y exclusivamente al hecho de que la norma atacada hacia exigible la presentación de la certificación del Banco Agrícola para admitir la demanda en desalojo, no así el depósito del dinero, lo cual no transgrede la Constitución, porque se trata de una garantía tanto para el propietario como el inquilino, tal como desarrollaremos más adelante, a pesar de que como se contempla en la sentencia la decisión del tribunal no abarca el depósito de montos por concepto de alquileres, mas lo menciona en sus motivos". En esta exposición se contempla que el depósito de dichos montos funge como una garantía propia o específica del contrato de alquiler, la cual puede beneficiar a cualquiera de las partes; por tanto, la *ratio decidendi* —en palabras de la magistrada— no debió fundamentarse en lo referente a estos montos, sino que "lo único que se debió motivar fue en lo atinente a la presentación de la certificación al tribunal", pues lo limitativo para el acceso a la

2 Tribunal Constitucional, TC/0208/2021.
3 Ídem.
4 Ídem.

justicia no consiste en prestar los montos para depósito, sino la restricción derivada de la no prestación de dicha garantía.

En conclusión, del voto salvado se colige que el hecho de que la normativa contemple la obligación de prestar una garantía económica para ciertas obligaciones de un contrato específico no afecta el acceso a la justicia, mientras que la vulneración radica en el hecho de requerir una certificación mediante la cual se constate el cumplimiento de dicha garantía como aspecto de admisibilidad para acceder a la jurisdicción.

C. Justificación del voto disidente

En lo que respecta a esta decisión, se presenta un voto disidente que contempla como fundamento principal que "no estamos frente a una certificación que transgrede el principio de igualdad en perjuicio del derecho de propiedad del propietario ni tampoco un obstáculo al acceso a la justicia, sino una verificación prejudicial consustancial a las relaciones contractuales recíprocas intervenidas entre las partes, diseñadas en nuestro ordenamiento jurídico para regir las relaciones propietario-inquilino en el contrato de alquiler...".

La certificación, según la disidencia, constituye únicamente una garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato y, por tanto, si el propietario, quien es quien resguarda los montos otorgados como garantía, no cumple con la obligación de depositar estos montos que podrán beneficiar ulteriormente al inquilino, entonces no podrá acceder al foro jurisdiccional, lo cual a los ojos de la disidencia justifica la restricción.

LA ACTUALIDAD DE ESTA DEMANDA LUEGO DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La normativa reguladora de los contratos de alquiler en la República Dominicana sufrió modificaciones producto de la labor jurisprudencial tras la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 3 del decreto por parte de la Sala Civil de la Suprema Corte de Justicia dominicana por el control difuso, posteriormente ratificada por el Tribunal Constitucional mediante el control concentrado[5], que ha asimismo expulsado otras normas respecto al alquiler del ordenamiento jurídico.

Actualmente no existe el impedimento hacia el propietario del inmueble de poder accionar en justicia con la finalidad de hacer concluir el contrato de alquiler simplemente por la llegada del término debidamente pactado, demanda de la cual es competente el juzgado de primera instancia en sus atribuciones civiles. Por otra parte, la forma de interposición de la demanda en cobro de alquileres vencidos, que es la acción de mayor interposición en los tribunales relacionados al contrato de alquiler, igualmente sufrió ciertas modificaciones que deberemos establecer.

A. Subsistencia de requisitos de admisibilidad

La demanda en cobro de alquileres vencidos que con motivo de

5 Ver SCJ, 1.ª Sala, 3 de diciembre del 2008, núm. 1, B. J. 1177, y Tribunal Constitucional, TC/174/2014, 11 de agosto del 2014.

este incumplimiento solicita la rescisión del contrato y el desalojo del inquilino moroso, competencia de los juzgados de paz, previamente requería, como hemos indicado, que se aportara la certificación emitida por el Banco Agrícola de la República Dominicana que constate el depósito efectuado por el propietario en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 17 de 1988, como requisito de admisibilidad de la acción en justicia.

El artículo 8 de la precitada ley que modifica el decreto 4708 establecía dicha obligación, pero actualmente, debido a la inconstitucionalidad declarada por el Tribunal Constitucional, esta certificación —específicamente del pago de los depósitos realizados por el propietario— no se requiere como elemento de admisibilidad de la acción. Sin embargo, es necesario resaltar que el artículo previamente indicado no es la única norma que contempla un requisito de admisibilidad previa a la interposición de la demanda.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 4708 establece textualmente:

> Toda notificación de demanda de desalojo, intentada contra cualquier inquilino, por la causa de falta de pago de alquileres, deberá' ser encabezada por un certificado expedido por la Oficina del Banco Agrícola de la Jurisdicción según el caso, en el cual conste que el inquilino deudor no ha depositado, como valor en consignación, la suma total de los alquileres adeudados", y por su parte, el artículo 11 del mismo decreto indica que "el original de dicho certificado será" depositado por el demandante en el Juzgado de Paz, que conozca de la demanda el cual no podrá' dictar ninguna sentencia de desalojo si dicho depósito no es realizado.

El análisis conjunto de los artículos 10 y 11 del Decreto 4708 contempla un requisito de admisibilidad para la interposición de la demanda en cobro de alquileres vencidos totalmente distinto al indicado en el artículo 8 declarado inconstitucional por la sentencia TC/0208/21. Este requisito consiste en depositar ante el tribunal, específicamente el juzgado de paz, una certificación emitida por el Banco Agrícola en la cual se haga constar que el inquilino no ha consignado los valores que el propietario reclama como adeudados, por lo que toda acción en justicia relativa al cobro de alquileres que no sea acompañada de esta certificación sufrirá la sanción de la inadmisibilidad.

En lo relativo a esta certificación de no consignación de alquileres vencidos, el Tribunal Constitucional no contempló absolutamente nada; por tanto, sus prerrogativas se encuentran vigentes y es un requisito de admisibilidad necesario.

B. Aspectos inconstitucionales de esta certificación

La certificación de no pago de alquileres vencidos —o de no consignación de alquileres, como también es conocida— tiene como finalidad el otorgar al juzgador una constancia de que efectivamente los alquileres reclamados no han sido pagados al propietario mediante una oferta real de pago seguida de consignación; o que, por otro lado, debido a una negativa injusta del propietario a recibir los montos de alquileres el inquilino haya optado por pagar mes tras mes ante el Banco Agrícola depositando o consignando las mensualidades a favor del propietario reticente.

Evidentemente, esta es una medida de protección al inquilino, igual que la analizada en el artículo 8 de la Ley 17 de 1988, la cual se justificaba únicamente debido a la situación por la cual se encontraba transitando la República Dominicana; empero, evidentemente la actualidad no es similar, y en palabras del Tribunal Constitucional "hoy en día se requiere un incentivo para la realización de contratos de alquileres que llevan a incentivar la economía". Por tanto, dicha norma —artículos 10 y 11— no se adapta a lo requerido para nuestra nación.

A pesar de reconocer que efectivamente las situaciones que conllevaron a disponer este requisito de admisibilidad no existen, no por ello debemos de dejar de analizar cuál es la finalidad de la norma para determinar si ello justifica la limitación al acceso a la justicia que suscita.

La certificación de no pago o no consignación hace constatar que el inquilino no ha cumplido con su obligación de pago ante un tercero al contrato, como resulta necesariamente el Banco Agrícola, y dicha carga de la prueba recae, a la luz de los artículos 10 y 11 del decreto, sobre el propietario del inmueble. De tal manera que el propietario soporta su derecho con la prueba de una acción que pudo haber sido realizada por el inquilino, lo cual evidentemente afecta el principio probatorio del derecho civil contemplado en el artículo 1315.

En el caso hipotético de que el inquilino al cual se está reclamando el pago de alquileres vencidos haya efectuado sus pagos ante el Banco Agrícola, a lo cual debemos reconocer que la ley le faculta, en ejercicio de su derecho de defensa podrá aportar ante el tribunal, en el marco del conocimiento de la demanda, las pruebas al respecto, como pudiera ser ese recibo de consignación de los montos adeudados que realizó. Además, debemos destacar que si una persona realiza una consignación es a esta a quien le corresponde probarla en justicia, pues el sistema probatorio contempla que cada quien tiene que aportar la prueba de las obligaciones de la cuales se sienta liberado.

Al momento de analizar los requisitos contemplados en los artículos 10 y 11 del Decreto 4708, se observa la importancia del voto salvado de la sentencia TC/0208/21, pues, si el Tribunal Constitucional, como llama la atención el voto, se hubiera limitado a analizar únicamente la necesidad o no de certificación como requisitos de admisibilidad de una acción en justicia, habría podido establecer una decisión un poco más ajustada a la realidad de las normas hoy analizadas.

En lo que respecta a la certificación de no pago o no consignación, contemplada en los artículos 10 y 11 del Decreto 4708, esta vulnera el acceso a la justicia y la finalidad buscada por esta norma puede efectivamente ser cumplida con otros mecanismos que resulten idóneos. En ese sentido, el criterio esbozado en la sentencia TC/208/21 dispone que "... la doctrina ha sostenido que si el Estado ha monopolizado —como principio— el poder de solucio-

nar los conflictos que se susciten entre las personas -cualquiera que sea su naturaleza- es claro que tiene que permitir el fácil acceso de ellas a la jurisdicción. Cuando una persona cree que su derecho ha sido afectado, violado, amenazado o negado, debe tener la posibilidad cierta de que el Estado responsa a su planteamiento y dé la solución prevista en el ordenamiento jurídico". Por tanto, debemos reconocer que los artículos 10 y 11 del Decreto 4708 sufrirán eventualmente la misma suerte del artículo 8 de la Ley 17 de 1988, esto es, la declaratoria de su inconstitucionalidad.

CONCLUSIÓN

La realidad actual de las demandas en desalojo por falta de pago debido al pronunciamiento emitido por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0208/21 elimina como requisito de admisibilidad la certificación de pago de depósitos —artículo 8 del Decreto 4708 modificado por la Ley 17 de 1988— y, en consecuencia, este documento no será requerido para acceder al foro judicial. Sin embargo, continúa dentro de nuestro ordenamiento jurídico el requisito de aportar la certificación de no pago o no consignación fundamentado en los artículos 10 y 11 del Decreto 4708.

Como previamente hemos reconocido sobre la inconstitucionalidad de estos dos artículos, ciertas fórmulas procesales pueden presentarse. Por un lado, el tribunal de manera oficiosa y en consonancia con los artículos 188 de la Constitución dominicana y 51 de la Ley 137 de 2011 podrá declarar la inconstitucionalidad a través del control difuso de estas normas, basándose en que ellas son inaplicables por ser violatorias a la garantía del acceso a la justicia. Una segunda situación sería que el litigante, en el caso particular del demandante, no dejase la decisión al juzgador para que en su oficiosidad decida al respecto, sino que podrá plantear una excepción de inconstitucionalidad de los artículos 10 y 11 del Decreto 4708 por ser violatorios del acceso a la justicia.

Es de nuestro parecer que estas inconstitucionalidades, ya sea por vía difusa o mediante el pedimento formulado por la excepción de inconstitucionalidad, deberán ser acogidas por el tribunal utilizando incluso argumentos similares a los indicados en la sentencia TC/0208/21 y apoyándose en el voto salvado, pues ya es constante el reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional de que la limitación al acceso a la justicia únicamente puede estar presente cuando las condiciones sociales y económicas así lo ameriten, y en la actualidad esa no es la realidad, pues aquellas situaciones que motivaron las normas restrictivas del Decreto 4708 hoy no están presente.

Al margen de lo ya planteado, debemos recalcar la necesidad imperante de dotar al país de una pieza legislativa en lo que respecta a los contratos de alquileres, que responda a la realidad actual de la situación económica y social de la República Dominicana. En ese tenor, estas decisiones que ha ido emitiendo el Tribunal Constitucional deberían servir como un llamado de atención al Congreso para que en el futuro inmediato emitan una ley que regule este tipo de contratos.

BIBLIOGRAFÍA

ROJAS BÁEZ, Julio José. *El debido proceso en el bloque de constitucionalidad dominicano desde los precedentes del Tribunal Constitucional*: Santo Domingo, 2020.

SCJ, 1.ª Sala, 3 de diciembre del 2008, núm. 1, B. J. 1177.

Tribunal Constitucional, TC/0208/2021, 19 de julio del 2021; TC/174/2014, 11 de agosto del 2014.