

LA REVISION DE LA REGULACION DE ALQUILERES Y SUS CONSECUENCIAS

Irmisabel Lovera De-Sola
Abogado

SUMARIO

- I. DELIMITACION DEL TEMA A TRATAR
- II. RESUMEN HISTORICO DE LAS NORMAS SOBRE EL TEMA
- III. REQUISITOS PARA SOLICITAR LA NUEVA REGULACION
- IV. PROCEDIMIENTO
- V. VIGENCIA DE LA REGULACION EN EL TIEMPO
- VI. CONSECUENCIAS PRACTICAS DE LA NUEVA REGULACION
- VII. LINEAMIENTOS GENERALES DE UNA POSIBLE POLITICA DE REVISION DE REGULACION
- VIII. BIBLIOGRAFIA Y LEGISLACION CONSULTADA.

I. DELIMITACION DEL TEMA A TRATAR

Nuestro trabajo se limitará a las normas contenidas en el Artículo 11º de la Ley de Regulación de Alquileres:

“Los cánones de arrendamiento serán revisados a instancia de parte, por el Organismo encargado de la regulación, siguiendo en lo que sea aplicable, el procedimiento establecido en el Capítulo III de esta Ley, en los casos siguientes:

- a) Cuando hubieren transcurrido tres (3) años después de cada fijación de alquiler máximo;
- b) Cuando se cambie el uso o destino para el cual fue arrendado en totalidad o en parte el inmueble.

Parágrafo Único.—En el caso contemplado en el aparte a) de este artículo, los interesados podrán pedir la revisión con sesenta (60) días de anticipación al vencimiento del término fijado en dicho aparte”.

Y el aparte único del Artículo 4º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda:

“Cuando el inmueble en el caso anterior, fuere destinado a casa de habitación, el canon de arrendamiento no podrá ser mayor que el estipulado en el contrato vendido”.

No será materia de este trabajo, a pesar de contener asuntos de alguna forma relacionados con la revisión de regulación, el Artículo 38º de la Ley de Regulación de Alquileres, que versa sobre la congelación provisional de alquileres, por tres años, que rigió desde 1960, ni tampoco el parágrafo único del Artículo 6º de la Ley de Regulación de Alquileres, por tratarse de una ratificación del principio general con-

tenido en el referido Artículo 11º *ejusdem*, así como tampoco nos ocuparemos del contenido del aparte 2º del Artículo 51º del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, por la misma razón ya indicada.

Debemos tomar en consideración que el Artículo 11º de la Ley de Regulación de Alquileres, habla de REVISION de cánones de arrendamiento, en el entendido que no se trata del recurso administrativo de revisión que en materia inquilinaria no existe previsto en nuestra legislación.

Así pues, llamaremos en lo sucesivo REVISION DE REGULACION, al proceso mediante el cual algún interesado, *puede* solicitar se fije nuevo canon de arrendamiento máximo, a un inmueble que ya había sido regulado por los organismos competentes, ya sea que dicha revisión se solicite por primera vez o en subsiguientes oportunidades, se aplicarán los mismos principios que ofrecemos aquí.

II. RESUMEN HISTORICO DE LA NORMA SOBRE REVISION DE REGULACION

En general, desde el surgimiento en Venezuela de la legislación inquilinaria especial, en el año de 1940, la misma se orientó a la fijación de precio máximo mensual de arrendamiento, y a la protección del inquilino contra un posible desalojo arbitrario.

Al primer aspecto, de fijación de canon máximo de arrendamiento, se le dieron diferentes soluciones que podemos dividir en dos grandes grupos:

- A. Fijación de canon máximo de arrendamiento;
- B. Duración o aplicación en el tiempo de ese canon.

Este último fue siempre motivo de preocupación tanto para el Legislador como para el Ejecutivo en los casos en que mediante medidas de emergencia, tuvo que emitir norma sobre el mismo. Las alternativas que se ensayaron fueron muy variadas, y podemos enumerarlas en la forma siguiente:

- a. Rebaja general indefinida (en el tiempo) de los precios de los arrendamientos.
- b. Fijación de precio máximo de arrendamiento mensual, para cada inmueble, por tiempo indefinido.
- c. Revisión del canon o precio de arrendamiento, cuando acumulativamente se cumplieran dos supuestos:
 - 1. cambiara el inquilino (cambio subjetivo),
 - 2. transcurso de más de un año desde la última fijación de precio máximo.
- d. Congelación indefinida del precio máximo de arrendamiento, para el inquilino que ocupaba el inmueble en un momento determinado, mientras dura el plazo fijo.
- e. Congelación del precio máximo de arrendamiento para un inquilino determinado, mientras ocupe el inmueble, aunque ello sea por tiempo indeterminado.
- f. Revisión de la regulación cada vez que fuera solicitada, siempre que hubiera transcurrido un lapso determinado, que en 1946 era de cinco años y en 1955 fue reducido a tres años.
- g. Revisión del precio de arrendamiento, solamente en el caso de cambio de uso o destino del inmueble, en cualquier tiempo y sin que fuera necesario esperar ningún plazo.
- h. Revisión de regulación sometida solamente al juicio del Ejecutivo nacional (Ley de 1955).

La solución adoptada en la Ley de 1960, trató de elegir los elementos de constatación más sencilla, al igual que requisitos que de manera muy obvia justificaran la revisión del precio máximo de arrendamiento de un inmueble. Evitó el caer en apreciaciones de carácter subjetivo, como someter la revisión a la condición del cambio del arrendatario, ya que ello fomentaba la celebración de nuevos contratos simulados de arrendamiento, aun cuando los ocupantes del inmueble continuaran siendo los mismos.

Así pues, la Ley de Regulación de Alquileres redujo los casos de revisión de regulación a dos, previstos en el Artículo 11º de la Ley, que son:

- 1º) El transcurso de tres años después de cada fijación.
- 2º) Cambio de uso o destino del inmueble.

La exposición de motivos de la actual Ley de Regulación de Alquileres, dice al respecto lo siguiente:

“Los cánones de arrendamiento fijados por el Organismo regulador serán objeto de revisión pasados tres años, contados desde el momento en que esa decisión esté *definitivamente firme*. Se consideró prudente el plazo de tres años, que sin ser demasiado largo, es un *plazo prudencial para restablecer el equilibrio* que debe guiar el cobro de las prestaciones en este tipo de contratos. Ello se justifica por cuanto las condiciones del mercado podrían modificarse, influyendo determinantemente sobre el precio del inmueble sometido a regulación, o bien por haber introducido el arrendador reformas en el inmueble que por su magnitud, influyeran en la fijación del precio del inmueble. Las modificaciones que se suscitaren en el mercado del dinero o de tierras, o bien cualesquiera otras circunstancias que indujeran al Ejecutivo a estimular un tipo determinado de viviendas influirán en la fijación del canon de arrendamiento, de *hacer úso el Poder Administrativo de las facultades* que le confiere el artículo 5º de esta Ley. No es pues necesario esperar tres años para obtener una revisión que por el encarecimiento del dinero, por ejemplo, se considere justa, el Ejecutivo puede aumentar los tipos de rendimiento, en cualquier tiempo, hasta en un treinta por ciento”.

Como podemos observar, no hay en la exposición de motivos una explicación a fondo del porqué se eligió esta solución y no otra, pero sí se puede inferir que la intención clara del Legislador fue la de mantener los precios de los arrendamientos urbanos regulados, es decir, controlados, pero nunca artificialmente bajos, sino por el contrario, lo más ajustado a las condiciones reales del mercado inmobiliario, sin permitir especulaciones, ni que el oferente sacare provecho económico de la situación de desigualdad en que se halla el inquilino o la persona que busca vivienda o inmueble en general, debido a la escasez de los mismos.

El Legislador eligió un camino, entre los tres posibles:

- Dejar el precio de los arrendamientos al libre juego de la oferta y la demanda.
- Imponer un precio en forma coactiva, invariable en el tiempo.
- Arbitrar o controlar los precios, reconociendo las variaciones del mercado, y tomando en consideración la conveniencia de revisar los precios cada cierto tiempo o en circunstancias previstas legalmente.

Este tercer camino fue el elegido, el cual al mismo tiempo significa la escogencia de una plataforma o fundamento filosófico, que es el del Estado Arbitro, que no es más que una forma atenuada del Estado socialista interventor.

Quizás el Legislador estuvo consciente, si no lo estamos nosotros hoy día, que el imponer un régimen de precios artificialmente bajos, y por tiempo indefinido requería

y requiere sistemas de riguroso control que serían harto costosos y se corría el riesgo de crear un "mercado negro" de vivienda arrendada.

Efectiva y lamentablemente, así ha sucedido, cada vez que el Ejecutivo, valiéndose del instrumento de la Ley de Regulación de Alquileres, ha pretendido mantener los cánones de arrendamiento bajos, desconociendo la realidad del mercado inmobiliario.

La Ley de Regulación de Alquileres de 1960, no solamente concede a los interesados la posibilidad de solicitar la revisión de la regulación, sino que otorga al Ejecutivo, en el párrafo único del Artículo 5º *ejusdem*, la posibilidad de aumentar los porcentajes de rendimiento de los inmuebles, hasta en un treinta por ciento (30%), instrumento este que ha venido siendo utilizado por los Gobiernos nacionales desde el año siguiente al de la promulgación de la Ley, al aumentar los porcentajes aplicables al valor del inmueble en un veinte por ciento (20%), lo cual ha sido reiterado por cada una de las Administraciones posteriores, y regirá por lo menos hasta el año de 1981.

Consideramos que en este aspecto el Legislador trató de ser lo más flexible posible y dio muestras evidentes de su deseo de que las regulaciones de los inmuebles estuvieran lo más cerca posible de la realidad del mercado, e implementó una posibilidad a nivel particular, que es la solicitud de revisión por parte interesada, y otra posibilidad a nivel del Ejecutivo, mediante la norma ya citada.

III. REQUISITOS PARA SOLICITAR LA NUEVA REGULACION

Para que sea admitida y tramitada una solicitud de revisión de regulación, es necesario que se llenen los siguientes requisitos, algunos alternativos y otros acumulativos:

Alternativos:

1. Transcurso de tres años después de cada fijación.
2. Cuando cambie el uso o destino del inmueble.
3. Por vía jurisprudencial se ha creado una nueva posibilidad: que se hayan realizado reformas o modificaciones en el inmueble, que justifiquen la revisión de regulación.

Acumulativos:

(Uno de los requisitos anteriores y todos los acumulativos que citamos a continuación).

1. Instancia de parte interesada.
2. Nuevo requisito establecido por vía de la Resolución del Ministro de Fomento de fecha 8 de julio de 1977, en la cual establece que para dar curso a cualquier solicitud de nueva regulación, es indispensable presentar constancia de que el inmueble cumple con las normas establecidas en el Decreto Nº 46 de fecha 16 de abril de 1974, relativo a prevención de incendios. (Resolución Nº 3.994-A).

IV. PROCEDIMIENTO

El propio artículo 11º de la Ley de Regulación de Alquileres remite, en cuanto sea aplicable, al procedimiento general establecido para la Regulación de Inmuebles, previsto en su Capítulo III.

Así pues, sea para la primera o para sucesivas regulaciones el procedimiento será siempre el mismo.

Sin embargo debemos recomendar, que además de los documentos que exige la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, para la admisión y tramitación de las solicitudes de regulación en general, deberían incluirse todos aquellos documentos (títulos supletorios, contratos de obras, facturas de reparaciones o mantenimiento, instalación de nuevos equipos, compra e instalación de los equipos de prevención de incendio, y cualesquiera otros), que contribuyan a demostrar el buen estado actual del inmueble y los gastos que se han realizado para su mejoramiento.

También debemos señalar que el plazo de tres años, desde la última fijación para solicitar nueva regulación, se cuenta desde la fecha en que la decisión de regulación ha quedado definitivamente firme, así en el caso de tratarse de una Resolución de la Dirección de Inquilinato, sería a partir del día en que vence el plazo de apelación, sin que la misma haya sido ejercida, y en el caso de tratarse de una sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, desde la fecha en que se haya dictado el auto de ejecución correspondiente.

V. VIGENCIA DE LA REGULACION EN EL TIEMPO

En principio, la regulación de un inmueble se practica para que rija indefinidamente en el tiempo, sea la primera regulación o sea cualquiera subsiguiente.

Ahora bien, se concede a los interesados la posibilidad a su conveniencia, de solicitar o no la revisión de la misma.

¿Con qué criterio puede un interesado examinar si le conviene o no solicitar nueva regulación del inmueble?

Hemos observado en los últimos años que la inmensa mayoría de las solicitudes de revisión de regulación son formuladas por los propietarios o por los arrendadores de inmuebles, ya que los precios, tanto de los terrenos como de las construcciones urbanas han aumentado, así como han subido los gastos que acarrea el sostenimiento y los impuestos municipales que conlleva la propiedad inmobiliaria, y debido a ello los arrendadores se inclinan claramente hacia la conveniencia de dicha solicitud.

No así los arrendatarios, quienes ven amenazado su presupuesto familiar en el caso de viviendas, o sus ganancias como comerciantes en el caso de locales comerciales, con la sola posibilidad de un alza de la renta arrendaticia.

El doctor Isaac Bendayán Levy opina, en su obra *Estudios de Derecho Inquilinario*, que el plazo de tres años contemplado en la vigente Ley de Regulación de Alquileres ha resultado perjudicial para los arrendatarios, que en definitiva son el motivo de la protección arrendaticia.

No compartimos esa opinión, ya que en la gran mayoría de los casos hemos observado que la solicitud de nueva regulación rara vez se produce al vencerse el plazo de tres años; al contrario, el grupo más numeroso de solicitudes se da en los casos en que el inmueble tiene más de diez años de regulado. Por otra parte, aun en el supuesto de que el propietario o arrendador solicitase la revisión de la regulación, dentro de los sesenta días anteriores al vencimiento de los tres años (privilegio que le concede el parágrafo único del artículo 11º de la Ley, ya citado), es nuestra experiencia de todos los días que los procedimientos de regulación tardan en la primera instancia por lo menos seis meses y en la segunda instancia hasta diez y ocho y más meses, con lo cual, la obtención de una nueva regulación con carácter definitivo, tardaría entre seis y diez y ocho meses, que sumados a los tres años del plazo legal casi alcanzarían el plazo máximo que requería la ley más exigente que fue la de 1946, en la cual se previó un plazo de cinco años.

Por otra parte, las condiciones del mercado inmobiliario varían hoy en día con mucha más rapidez que en 1960, cuando se promulgó la Ley de Regulación de Alquileres, lo cual justifica que el plazo señalado en dicho texto legal sea de tres años para "restablecer el equilibrio que debe guiar el cobro de prestaciones en este tipo de contratos", como dice la exposición de motivos de la Ley.

VI. CONSECUENCIAS PRACTICAS DE LA NUEVA REGULACION

En relación con las consecuencias prácticas de una nueva regulación existe el problema teórico, con importantes implicaciones prácticas, de establecer, en un caso dado, cuál es el monto del canon de arrendamiento que el arrendador puede exigir y el arrendatario está obligado a pagar.

Planteamos varios supuestos de hecho:

a. En todo caso en que la fijación de alquiler máximo señala un monto menor al que el arrendatario ha venido pagando hasta la fecha de la decisión (Resolución o Sentencia), la aplicación de la misma es obligatoriamente inmediata, sea un contrato escrito o verbal, a tiempo determinado o indeterminado.

b. Contrato a tiempo determinado:

Variante b.1. Si el contrato no contiene mención alguna sobre regulación en trámite o futuras regulaciones del inmueble: el arrendatario se encuentra amparado por el plazo fijo de vigencia del contrato, y en tal caso el arrendador que pretenda cobrar el monto completo de la nueva regulación, la cual es más alta que la suma que venía pagando el inquilino, deberá notificar su exigencia al inquilino y la misma será exigible, a partir del vencimiento del plazo que esté en curso.

Variante b.2. Si el contrato contiene mención expresa sobre la aplicación de una nueva regulación en trámite o futura: se aplicará la regulación según lo previsto en el contrato. En la mayor parte de los casos en que los contratos contienen previsiones sobre posibles futuras regulaciones, establecen su aplicación inmediata, sin necesidad de participación o notificación alguna por parte del arrendador.

Es conveniente señalar que muchas Administradoras o Inmobiliarias, en general, tienen formularios impresos de contratos de arrendamiento que adolecen de serias fallas, ya sea en el sentido de contener cláusulas expresamente prohibidas por la Ley, o carecer de menciones exigidas como sustanciales legalmente, ya porque contienen previsiones anticuadas que en nada benefician a las partes o redundan en confusiones para su interpretación.

Planteo la necesidad de la revisión del contenido de esos contratos o formularios impresos que utilizan tantas Administradoras de inmuebles, a fin de actualizarlas e incluir previsiones acerca de la aplicación de futuras regulaciones de los inmuebles.

c. Contratos a tiempo indefinido:

Variante c.1. Cuando el contrato desde su celebración era a tiempo indeterminado, o se convirtió en tal por el hecho de que el arrendador, después de la fecha de vencimiento del plazo fijo, continuó aceptando el pago de las pensiones arrendaticias y el inquilino continuó ocupando el inmueble.

En este caso la regulación sería aplicable, según lo establecido en el artículo 1.615 del Código Civil, o sea, sería necesario notificar al inquilino que: si es un local comercial o fabril (industrial), noventa días después comenzará a regir la nueva regulación, y si es una vivienda, sesenta días después de la notificación.

Consideramos que esta norma hoy en día no tiene mayor sentido, pero es innegable que está vigente, y es necesario respetarla, a falta de norma especial expresa que resuelva este punto, lo cual sería conveniente incluir en futura legislación sobre materia inquilinaria.

Variante c.2. Es el caso previsto en el artículo 4º aparte único del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, el cual a pesar de tratarse de un caso semejante al expuesto en la variante c.1., lo tratamos separadamente debido a los problemas de interpretación y aplicación que ha planteado.

Al respecto compartimos el criterio expuesto por el Dr. Isaac Bendayán Levy, apoyado a su vez en la tesis del doctor Joaquín Sánchez Covisa, sobre vigencia temporal de la Ley, en el sentido de considerar que el aparte único del artículo 4º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, que dice: "cuando el inmueble en el caso anterior, fuere destinado a casa de habitación, el canon de arrendamiento no podrá ser mayor que el estipulado en el contrato vencido", quedó tácitamente derogado con la aparición posterior de la Ley de Regulación de Alquileres de 1960, en la cual se establece un régimen diferente de vigencia en el tiempo de las regulaciones.

Así pues, en el caso de que el inquilino haya ejercido el derecho de preferencia previsto en el artículo 4º ya citado, para continuar ocupando el inmueble, se aplicará el mismo criterio expuesto en la variante c.1.

VII. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA POSIBLE FUTURA POLÍTICA DE REVISIÓN DE REGULACIONES

La propia exposición de motivos de la Ley de Regulación de Alquileres, como ya lo mencionamos en este mismo trabajo, subraya la necesidad, para la mejor implementación de las normas de la Ley, de que el Ejecutivo establezca una política, en el sentido de una orientación que sirva de fundamento y complete la Ley.

Para ser consecuentes con la filosofía elegida por el Legislador, que constituyó al Estado en árbitro de las relaciones arrendaticias urbanas, deberá en el futuro trazarse una política (en el mejor sentido de la palabra), que guíe los avalúos sobre los cuales se basa la rentabilidad de los inmuebles, hacia su mayor proximidad con las realidades del mercado inmobiliario.

Considero que si la rentabilidad de los inmuebles arrendados se acerca de los valores de los locales y viviendas en el mercado, se conseguirían varios beneficios a relativo corto plazo:

1º) Estimularía a los propietarios y arrendadores a ofrecer sus inmuebles en arrendamiento, sujetos a la regulación emanada de los organismos competentes, con lo cual:

a. se respetarían las previsiones legales que actualmente se evaden de las más variadas formas;

b. se expandiría o ampliaría la oferta de inmuebles para alquiler, y ello redundaría en la disminución del déficit de vivienda, oficinas y locales en las zonas urbanas.

2º) Si se hiciese una campaña sólida y seria a través de los medios de comunicación de masas, en el sentido de informar a la población de las nuevas orientaciones de la aplicación de la Legislación Inquilinaria, y visto que actualmente el mercado de compraventa de inmuebles se encuentra más controlado que en el pasado (Decretos sobre precio inicial de venta de apartamentos, Decreto sobre precio de reventa de apartamentos, nueva Ley de Impuesto sobre la Renta que tasa duramente el enriquecimiento proveniente de comercio inmobiliario), podría ser que la industria de la construcción se interesase de nuevo en edificar para arrendar, con la probabilidad certera de obtener una justa rentabilidad para sus inversiones.

3º) También debería darse mayor estímulo a la regulación de proyectos de construcción, que contrariamente a lo que se pensó en 1972, cuando se elaboró el nuevo Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, no ha tenido el auge deseado y deseable.

Este trabajo contiene un intento de interpretación de las normas existentes sobre Revisión de Regulación de inmuebles urbanos. Ahora bien, cabe el cuestionamiento del sistema de regulación de precios en general, y del de regulación de precios de los arrendamientos urbanos en particular, en el sentido de preguntarnos si en alguna forma ha contribuido a lograr o al menos a acercarse a los fines que inicialmente se propuso el Legislador, cuando en situaciones de emergencia legisló acerca del control de precios de los inmuebles urbanos.

Consideramos que, después de cuarenta años de experiencia del país, en los cuales han permanecido regulados los precios de los arrendamientos urbanos, lo que ha conseguido el régimen de regulación es justamente lo contrario de lo que pretendía:

— ha conseguido desviar a la industria de la construcción de su interés por edificar para arrendar;

— se ha contraído la oferta de inmuebles para arrendamiento, notablemente, tanto a nivel individual (el propietario particular que prefiere cerrar su inmueble por varios años mientras permanece en el exterior) como a nivel colectivo (ni el propio Estado construye para arrendar);

— se ha fomentado el “mercado negro” de viviendas y locales comerciales, mediante los “traspasos” entre inquilinos, o mediante el cobro por el “derecho de llave” entre propietario o arrendador y futuro inquilino.

— se han sofisticado los mecanismos de evasión a las regulaciones divorciadas de la realidad;

— y, en fin, no se ha conseguido ni controlar ni estimular la oferta arrendaticia.

No es tarde para rectificar; algunos países han conseguido, no sin grandes esfuerzos, volver al régimen del mercado abierto de inmuebles arrendados, mediante fórmulas que posibilitaron el paso de una regimentación ficticia a una más acorde con la realidad inmobiliaria. Y ello es posible en Venezuela.

VIII. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BENDAYAN LEVY, Isaac. *Estudios de Derecho Inquilinario*, 1ª edición 1968, 2ª edición 1976 (560 págs.). Cromotip, Caracas.
- BREWER-CARIAS, Allan-Randolph. *Derecho y Desarrollo*, Colección Derecho y Desarrollo Nº 1, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela (55 págs.). Caracas 1971.
- Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Regulación de Alquileres*. Colección Monografías Nº 3. Congreso de la República, 1960.
- Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN). *Manual Inquilinario Municipal*, edición multigráfica (440 págs.). Caracas 1977.
- Legislación Económica S.R.L. *Código de Comercio de Venezuela*, edición actualizada. Caracas 1979.
- MARTINEZ RIVIELLO, Fernando. *El Juicio de Desocupación en la Legislación Venezolana*. Editora Temis (411 págs.). Caracas 1977.
- PEREZ, Francisco de Sales. *Jurisprudencia sobre Materia Inquilinaria en Venezuela*. 2ª edición. Ediciones Fabreton (394 págs.). Caracas 1964.
- STRATTA, Alicia Josefina y otra. *La Actual Legislación de Alquileres*. Víctor P. Zabala, editor (123 págs.). Buenos Aires 1972.

LEGISLACION CONSULTADA

- Código Civil 1942.
- Código de Comercio 1955.
- Ley de Regulación de Alquileres, 1960.
- Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, 1947.
- Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, 1960 y 1972.