

# La locación-conducción de casas-habitación

Por el doctor **LUIS ECHECOPAR GARCIA**  
Catedrático de la Universidad Católica.

Uno de los aspectos más discutidos e interesantes del contrato de locación-conducción, es el que se refiere al arrendamiento de casas-habitación.

Escasean las viviendas, los inquilinos se sienten frecuentemente oprimidos por los propietarios, otras veces son los caseros quienes protestan de los abusos de sus locatarios o de la legislación que favorece a éstos. En incontables ocasiones la vivienda es insalubre y no goza siquiera en grado mínimo de las condiciones que requiere la salud humana.

Es necesario conciliar, en todo tiempo el derecho de los propietarios a conservar los atributos de su dominio y a gozar de una renta equitativa, con el derecho de los inquilinos a disfrutar de un techo seguro, proporcionado a sus posibilidades económicas y que no esté sujeto al capricho ni a la usura.

Por eso abundan las controversias privadas y públicas referentes a las casas-habitación; y las normas clásicas son frecuentemente insuficientes para cautelar los derechos en pugna o para atender a las necesidades apremiantes de la colectividad que reclama protección para los desvalidos, equidad o justicia social.

No es sólo en nuestros días que adquiere interés este problema. Ya en la legislación romana se descubre preocupación sobre la materia. También en Francia, bajo Luis VII y en Avignon durante el Pontificado de Juan XXII se dictan medidas para proteger a los inquilinos. Pero es sólo a partir de la guerra de 1914 que la cuestión de la locación-conducción de fincas habitables adquiere un interés mundial y se dictan en todos los países leyes de excepción para regular el contrato.

“Esa legislación derogatoria del Derecho Común —dice Enrique García y Sayán en su obra sobre “Las Nuevas Tendencias en el Derecho Contractual”— tuvo sus manifestaciones más extremas en los países beligerantes, “en los cuales bajo la presión de factores económicos a la vez que de místicas “sociales, se elaboró, sin plan preconcebido, muchas veces cediendo a tendencias demagógicas, una copiosísima legislación de emergencia que, transitoriamente —pero con una transitoriedad que, gracias a las prórrogas, se “ha hecho crónica— suspendía los principios hasta entonces tenidos como “intangibles de la fuerza obligatoria de los contratos, el carácter inviolable y “sagrado de la propiedad, el dogma de la libertad contractual, la autoridad “de la cosa juzgada y el principio de la irretroactividad de las leyes”.

Nuestro Código del 52 no contempló estas cuestiones porque en realidad no se discutían cuando se dictó.

Posteriormente, en cambio, desde 1920 surgió entre nosotros una larga serie de leyes prohibiendo el alza de la merced conductiva en las casas cuyo alquiler no pasara de S/o. 100.00 al mes, limitando los aumentos en otras clases de viviendas, reduciendo al minimum los juicios de desahucio y poniendo condiciones muy severas para el aviso de despedida. Tal situación culminó con disposiciones emitidas en los años de 1931 y 1932 que concedieron moratorias para el pago de los arrendamientos decretadas en favor de los obreros desocupados que no encontrasen trabajo y que habitaran casas cuya merced conductiva no excediera de S/o. 30.00 al mes.

Fueron las leyes 4123, 4226, 4524, 4725, 4976, 5067, 5279, 5640, 6074, 6778, el decreto-ley 7027, la ley 7480, la ley 7550 y la ley 7655, catorce en total, que duraron hasta el 31 de Diciembre de 1932.

El Código vigente, desde el 16 de Noviembre de 1936 volvió al Derecho Común. Se creyó seguramente que había pasado el estado social y económico que había originado las leyes de excepción.

Desgraciadamente no ha sido así. El problema subsiste más grave que nunca y reviste pavorosas proporciones.

“Si de algo tenemos que avergonzarnos los limeños, —dice Luis Ortiz de Zevallos, en un artículo publicado en “Historia”—, es de la vivienda insalubre de nuestra ciudad. Lima posee como pocas poblaciones del mundo “civilizado, lacra tan afrentosa, que desdice de su tradición culta y humanitaria. Nos basta recorrer algunos callejones o corralones, en donde viven amontonados nuestros conciudadanos de modestos recursos económicos, para que sintamos profundo pesar e indiscutible vergüenza. Cada uno de nosotros es, en mayor o menor escala responsable por este estado anormal de cosas, porque se trata de un viejo problema de día en día agudizado, y porque no se dictan medidas eficaces para remediarlo”.

“El problema es tanto más grave cuanto que el progreso general de la población y, en especial, la belleza de sus barrios modernos, disuenan con el estado miserable en que se encuentran las zonas populares. Existen contrastes violentos entre Orrantía y Leticia, entre Surquillo y el resto de Miraflores, que muestran, muy a las claras, una grave anomalía urbana, reflejo en parte, de nuestro injusto estado económico-social”.

“Los índices de la tuberculosis que alcanzan en Lima cifras alarmantes, se deben, en gran parte, a las condiciones antihigiénicas de nuestras viviendas populares. Son ellas, focos irradiadores de la peste blanca, desde los cuales se extiende la terrible enfermedad a otras residencias más confortables y lujosas”.

“Recordemos finalmente, —agrega el mismo Ing<sup>o</sup> Ortiz de Zevallos— que, según el Censo de 1940, el 58% de las familias limeñas, cuyo promedio es de cinco individuos, vive en una y dos habitaciones, generalmente húmedas, ruinosas, sin aire y sin luz y cuyos servicios de agua y desagüe son en extremo deficientes si no inexistentes”.

Estas frases, que constituyen un verdadero anatema sobre el presente sistema de habitación en Lima, podrían aplicarse a todo el Perú.

En nada puede consolarnos que igual problema se presente en grado más o menos importante en los demás países del mundo. El hecho es que existe y que por elementales razones de orden humano y social debe ser resuelto sin tardanza.

Como bien dice M. B. Helger en sus estudios sobre la habitación urbana y rural, practicados por encargo de la Liga de las Naciones, “el problema

“de la habitación se presenta bajo dos aspectos: 1º la penuria de viviendas; 2º las deficiencias de las viviendas existentes, desde el punto de vista de la “higiene y de la salud pública”.

En el Perú se ha tratado de resolverlo en variadas formas:

1º.—El Estado ha construído cierto número de casas para empleados y obreros que ha cedido a éstos mediante contratos de locación-venta, ha fomentado la construcción de casas de Beneficencia y para los funcionarios de ciertos departamentos públicos (barrios magisteriales, de la Caja de Depósitos, etc.), pero el número de estas edificaciones ha sido tan reducido que en ocasión anterior he podido decir con justicia que “constituye sólo una “demostración de buena fé, de un buen deseo, una especie de pago simbólico de la obligación que se tiene contraída con el pueblo de permitirle siquiera vivir en habitaciones donde se pueda respirar”.

En la actualidad existen grandes probabilidades de que la acción del Estado adquiera importancia trascendental a este respecto. Como es notorio se halla en vías de estudio un gran plan de construcciones modestas que aliviará en cierta proporción el grave problema que nos ocupa.

2º.—Se ha creado, por medio de la ley N° 8487 de 29 de Diciembre de 1936, la Inspección de la Vivienda Obrera, encargada de inspeccionar el estado higiénico de los domicilios de los obreros y sus familias; de ordenar las reparaciones que, por vía de mejora de las condiciones higiénicas de la habitación considere necesarias; de ejecutar en defecto del propietario y por cuenta de éste, las obras de reparación e higienización que sean indispensables; de prohibir la celebración de contratos de alquiler de los lugares que no reúnan condiciones de habitabilidad; y de imponer multas de cien a diez mil soles a los propietarios omisos.

La ley ha facultado además a la Inspección para clausurar los inmuebles cuyas condiciones exijan su reconstrucción; declara que en garantía de las obras que ejecute el Estado por cuenta de los propietarios se constituirá hipoteca legal sobre el inmueble, preferente a cualquier otra hipoteca o gravamen, aunque sea anterior, salvo los embargos por pensiones alimenticias; y dispone que las localidades destinadas a casa-habitación no podrán ser hipotecadas si no se acredita con un certificado de la Dirección de Previsión Social, sus condiciones de habitabilidad.

Dicha ley sólo protege ocasionalmente el derecho de los locadores cuando dice que en caso de que los propietarios no dispongan de otra renta para su subsistencia, el monto de la amortización por las reparaciones que haga el Estado, se reducirá equitativamente a juicio de la Dirección de Previsión Social.

No se ha previsto en forma alguna la posibilidad de que el propietario eleve la merced conductiva a fin de obtener alguna remuneración por el capital que invierta o para amortizar dentro de cierto plazo las mejoras que introduzca.

Tampoco se ha establecido pena por leve que sea para el inquilino que destruya la casa en que habite, ni se ha facultado a la Inspección de la Vivienda para tomar disposición alguna sobre la materia.

3º.—Se ha ampliado las facultades del Banco Central Hipotecario del Perú, autorizándolo, mediante las leyes 8696, 9161, 9814 y 9956 para celebrar préstamos para la reconstrucción de casas-habitación y para edificar o suministrar dinero para la construcción y venta de casas para servidores públicos, para empleados particulares, obreros e inversionistas.

Estas facultades han quedado, sin embargo, como letra muerta porque en todos los casos los préstamos quedaban limitados al 75% del valor de los

inmuebles, de modo que no podían solicitarlos las personas a quienes faltase el 25% restante, que eran precisamente las que más necesitan mejor vivienda.

A esto se agrega que el Banco siempre hace sus tasaciones, como es natural, con criterio pesimista, lo que reduce todavía más la cuantía y posibilidades de préstamo.

Además se establecía que el servicio del préstamo en ningún caso debería pasar del 30% de la remuneración del empleado u obrero o del 30% de la pensión del pensionista del Estado, lo que era una nueva fuente de dificultades.

Finalmente, aunque hubiera existido gran demanda de estos créditos sólo se hubieran podido otorgar, de conformidad con las disposiciones de la ley 8696, hasta por un 10% de las cédulas en circulación o sea por un total de S/o. 9'633,600.00 si se tiene en cuenta que las cédulas emitidas hasta el 31 de Diciembre de 1944 ascendían a S/o. 96'336,000.00, de modo que no se habría podido atender sino a una fracción sumamente pequeña de las necesidades en esta materia, si se tiene en cuenta que solamente en Lima el 58% de la población está mal alojada, como lo hemos expuesto anteriormente.

4º.—Se ha reglamentado en el Código Civil, el Hogar de Familia, lo que si bien permite la consolidación de esta clase de viviendas, no soluciona el problema económico o financiero que se presenta para constituirlo.

5º.—Se ha promulgado a partir del 20 de Octubre de 1938 nuevas leyes de inquilinato que aún se encuentran vigentes. Son las leyes Nos. 8766, 9095, 9348, 9349, 9779 y 10222. Además se ha dado varios decretos supremos sobre la materia o sea el de 17 de Marzo de 1939, el de 31 de Mayo de 1940 y 31 de Diciembre de 1944 y hasta un decreto Municipal expedido en Lima el 31 de Mayo de 1940.

La primera de dichas leyes prohibió aumentar la merced conductiva vigente al 1º de Enero de 1938, para las casas-habitación que devengasen una renta no mayor de S/o. 100.00 al mes; y permitió el alza en las casas cuya renta fuera mayor de S/o. 100.00 pero que no excediera de S/o. 150.00, hasta un 5% de las inversiones que se hubiera hecho en mejoras hipotecando para ello el inmueble al Banco Central Hipotecario del Perú y siempre que el aumento no fuera de más del 10% de la merced conductiva anterior. Además, limitó las acciones de aviso de despedida a los casos de falta de pago, de incumplimiento de las obligaciones del inquilino y de necesitarse la desocupación del inmueble para repararlo. Fijó, por supuesto, graves multas para los infractores.

La ley 9095 extendió los efectos de la primera a los locales de escuelas, colegios o planteles de enseñanza de toda la República.

La ley 9348 extendió los efectos de la ley 8766 a toda la República, permitiendo el aviso de despedida por parte del propietario que careciendo de otra vivienda necesitase la arrendada para habitarla.

Finalmente la ley 10222 de 24 de Agosto de 1945 ha prohibido el alza de la merced conductiva de todas las casas-habitación en toda la República "hasta que se dé la ley de inquilinato", suspende la tramitación de todos los juicios de desahucio, aún de los que estuviesen en estado de ejecución de sentencia, salvo por falta de pago del arrendamiento, por necesitarse la reconstrucción del inmueble a juicio del Municipio respectivo o por insalubridad comprobada por el Ministerio de Salud Pública, siempre que se edifique un nuevo inmueble con mayor capacidad.

Ninguna de las medidas que acabamos de examinar ha mitigado siquiera medianamente el problema originado por la falta de casas-habitación.

Ya hemos visto que la construcción de casas por el Estado no ha sido suficiente, las mayores facilidades de crédito del Banco Central Hipotecario tampoco. El Hogar de Familia mucho menos. Las llamadas leyes de inquilinato, por otra parte, en lugar de mejorar la situación la han hecho más aguda.

En la conciencia de todos está que, mientras en los últimos años se ha paralizado prácticamente la construcción de casas para empleados y obreros, se ha invertido millones de soles en casas que devengaban merced conductiva mayor de S/o. 150.00 y se ha elevado los precios de éstas a sumas fantásticas.

Ahora que la ley prohíbe el aumento de la merced conductiva en toda clase de viviendas es de presumir que se detenga aún más, si no es completamente, la edificación de inmuebles destinados al alquiler.

Los grandes planes de construcción por el Estado o entidades semi-públicas, por los cuales he abogado con todo calor, no bastarán para poner fin a tal estado de cosas, porque los recursos del Erario Nacional son limitados y también lo serán los de las entidades fiscalizadas.

Del estudio de M. B. Helger a que me he referido anteriormente, resulta que, apesar de la pujanza de los países europeos y de Norte América en la pre-guerra y de las inmensas cantidades que dedicaron a la construcción de casas-habitación, sin embargo en la mayoría de los casos los inversionistas privados fueron los que suministraron las mayores sumas para esta clase de obras. Así lo demuestra la experiencia, por lo menos, de Bélgica, Gran Bretaña, Dinamarca, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, Suecia, los Estados Unidos y el Canadá.

La experiencia de Francia, donde las leyes de inquilinato han sido, como en el Perú, excesivamente severas contra los propietarios, nos demuestra según el estudio de Helger, que los capitalistas no se han interesado en la construcción de casas para obreros y se han dedicado también como acá, a la construcción de casas de mayores posibilidades de renta.

Todo esto nos hace ver que el problema de la casa-habitación tiene que ser atacado en todos sus aspectos, ya sea la financiación directa o indirecta por el Estado, la Organización de grandes corporaciones privadas o semi-públicas, o el incremento del crédito. También nos prueba que debe estimularse la iniciativa privada y, por lo tanto, contemplar en las leyes del inquilinato no sólo el interés del conductor sino también los derechos del capitalista que de otro modo no invertirá su dinero en este género de obras y preferirá dedicarse a otras actividades.

Para el inversionista privado la construcción de casas-habitación es simplemente un negocio en el que no intervendrá si las condiciones del mismo no son satisfactorias y no se puede decir que lo son cuando no puede elevar la merced conductiva, a pesar de que los sueldos, salarios, subsistencias, impuestos, gabelas y en general el costo de la vida aumentan inexorable y enormemente; cuando no hay ley que lo proteja contra los desmanes del mal inquilino; cuando no puede percibir una renta proporcionada al capital que invierte en la adquisición, construcción o reparación del inmueble; y cuando la ley permite a cualquiera ocupar la única casa de una persona aún cuando ésta no tenga donde vivir.

Por todas estas razones debo concluir sosteniendo que, cualquier nueva ley de inquilinato debe contemplar, por lo menos, los siguientes casos:

1.—Posibilidad de cobrar una merced conductiva proporcionada con el valor actual del inmueble.

2.—Posibilidad de elevar la merced conductiva en forma equitativa de acuerdo con el aumento general del costo de la vida. Si todo sube no se vé por qué razón el único sacrificado ha de ser el propietario.

3.—Organización de subsidios por parte del Estado en favor de las entidades o personas que construyan casas para las clases más necesitadas, a fin de que los inquilinos pobres puedan pagar una merced conductiva reducida y en proporción con su renta.

Estos subsidios podrían consistir en primas directas que pagase el Estado o en otras ventajas indirectas que redujeran el precio de construcción o los gastos permanentes, como son: supresión de todos los impuestos que gravan directa o indirectamente los materiales destinados a esta clase de obras; establecimiento de cooperativas de construcción, de importación o suministro de materiales que reduzcan los precios de construcción; reducción o supresión de los impuestos o gabelas municipales permanentes.

4.—Reglamentación de las garantías a que tiene derecho el propietario para asegurar el cobro de la renta y la integridad de la vivienda. Tales garantías podrían ser las siguientes:

A).—Derecho a que el patrón del obrero empleado retenga semanal o mensualmente, de las remuneraciones de éste, la cantidad necesaria para el pago de la merced conductiva;

B).—Derecho a que se le pague cualquier daño causado en la casa con las indemnizaciones que corresponden al obrero o empleado por su tiempo de servicios;

C).—Posibilidad de empozar una garantía en efectivo en una institución de ahorros, entendiéndose que los intereses corresponderán al inquilino;

Ch).—Facilidad para el desahucio de los inquilinos incumplidos, de los que causen daños al inmueble o lo dediquen a otros fines, o de los que por su conducta inmoral perturben la vida normal dentro de un inmueble.

5.—Posibilidad de que el dueño recupere algún bien para habitarlo personalmente o con su familia, siempre que la infracción o burla de la ley sea severamente castigada.

6.—Posibilidad de que el dueño ponga fin a los arrendamientos por temporadas como son los casos de los inmuebles ubicados en lugares de veraneo o donde se pasa la estación invernal.

7.—Posibilidad de que el dueño haga desocupar el inmueble cuando le sea necesario reconstruirlo totalmente o efectuar reparaciones de tal naturaleza que no permitan la permanencia del inquilino en el lugar.

8.—Posibilidad de que el propietario dé aviso de despedida al inquilino que subarrienda, a fin de establecer relación directa con el subarrendatario de modo que la renta total del inmueble aproveche al dueño y no a un intermediario o parásito.

9.—Posibilidad de hacer desocupar los inmuebles insalubres por orden de la autoridad competente, cuando se trate de higienizarlos en debida forma.

10.—Posibilidad de que el patrón dé aviso de despedida al empleado u obrero que cesa en el servicio para que desocupe la casa que le arrienda o asigna el principal por razón del trabajo o de su vinculación jurídica, comercial o industrial.

Sólo así, y cuando se contemplen debidamente los derechos de ambas partes existirá en el Perú una ley de inquilinato que llene su verdadera función social.