

✓ REGIMEN SOBRE EL CONTROL DE ARRENDAMIENTOS DE INMUEBLES
UBICADOS EN AREAS URBANAS

Dr. Luis Fernando Alvarez Jaramillo
Subdirector Jurídico de la Federación
Nacional de Comerciantes
Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo
en la Facultad de Derecho U.P.B.

CONTENIDO

1. *Fundamentos del Sistema de Control de Arrendamientos*
2. *Fundamentos del Concepto en el Derecho Colombiano*
3. *La Potestad Legislativa como Base de la Intervención*
4. *Facultades del Ejecutivo en materia de la Intervención*
5. *La Intervención Estatal y el Control de Arrendamientos de Inmuebles ubicados en áreas urbanas.*
 - 5.1. *Primer Periodo 1943 - 1975*
 - 5.2. *Segundo Periodo 1976-1982*
 - 5.3. *Tercer Periodo 1983*
6. *Regimen Vigente sobre el Control de Arrendamientos*

FENALCO SECCIONAL ANTIOQUIA

*Luis Fernando Alvarez J.
Asesor Jurídico - Fenalco-Antioquia
Profesor de Teoría Constitucional y Desarrollo Administrativo.*

1. FUNDAMENTOS DEL SISTEMA DE CONTROL DE ARRENDAMIENTOS:

Un Sistema Económico Mixto, como el que establece la Constitución Colombiana, de una parte garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada, y de otra, pone límites y restricciones en beneficio del bien común.

El desarrollo de este principio exige, entre otras, la presencia de dos herramientas fundamentales: Una de técnica jurídica y otra de técnica política.

Para la primera la teoría general del Derecho ha impuesto una distinción clásica entre Normas de Derecho Privado y Normas de Derecho Público según que con ellas se regule relaciones entre los particulares o aun el Estado actuando como particular o gestor, como lo llamaron los franceses desde épocas de las primeras teorías intervencionistas, o que se trate de normas que regulen relaciones de los particulares con el Estado actuando en un sentido soberano.

Desde este punto de vista resultaba obvio clasificar las Normas de Derecho Civil, como Derecho Privado, en cuanto por definición éstas regulan relaciones entre individuos particulares.

Sin embargo, como era de esperarse, la evolución funcional del Estado, a superación de aquel período liberal matizado con posiciones doctrinarias como las de las FISIOCRATAS trajo nuevos puntos de referencia para el Estado. Si bien en todas las épocas, las constituciones han dotado a los gobernantes de instrumentos para poder influir en la vida ciudadana, éste como ente soberano, como grupo social investido de poder político, no podrá continuar adoptando una posición meramente policiva o negativa, dedicándose únicamente a sancionar la violación de derechos individuales naturales, sino que los resultados de la evolución económica, las crisis financieras y la misma presencia de las guerras mundiales, constituirían signos evidentes de la necesaria intervención estatal para controlar los desajustes y las injusticias que bajo el amparo de pretendidas doctrinas naturalistas, afectaban el desarrollo social.

Surge entonces como mecanismo de salvación el intervencionismo de estado, que en los estados occidentales se aplicó desde distintas épocas, en forma aislada, aunque quizás sólo en los inicios del presente siglo, en forma sistematizada como criterio de administración.

Pero la eficacia normativa de este nuevo sistema de administración, exigía indudablemente sentar claridad sobre un nuevo aspecto de técnica jurídica: La distinción entre Normas de Orden Privado y Normas de Orden Público. Distinción invocada sobre el principio de la autonomía de la voluntad individual.

Las primeras, las de orden privado, se caracterizan por tratarse de normas que por su naturaleza, dejan un gran ámbito de acción a la libertad individual para expresar la voluntad en los actos jurídicos, unilaterales y bilaterales.

En términos genéricos puede afirmarse que los principios que orientan las nor-

mas del Código Civil, son de orden privado, pues en ellas se regulan principios fundamentales, dejando un gran ámbito a la iniciativa privada. Ej: plazos de pago, libertad de precios con las observaciones propias de la lesión enorme e instituciones afines.

Pero las mismas consecuencias económicas implícitas en todo proceso jurídico y la implantación del intervencionismo de Estado, conllevan la aplicación de un conjunto de normas que vamos a denominar de orden público, no sólo por cuanto en los acuerdos por ellas reguladas va implícito este concepto jurídico-político, sino porque como consecuencia de su propia naturaleza, en ellas se restringe o limita la autonomía de la voluntad individual. Se trata pues de un conjunto de normas caracterizadas por establecer unos presupuestos jurídicos mínimos por fuera de los cuales se restringe la autonomía particular, en protección de la parte más débil de la relación jurídica, a tal punto que la violación de dichas restricciones hace que la voluntad sea ineficaz, de pleno derecho. Tal el caso de muchas instituciones laborales, comerciales y civiles como las prestaciones legales en materia del trabajo, los principios del régimen societario y el régimen de arrendamientos.

La necesidad de que el Estado participe activamente en la vigilancia directa de las relaciones jurídicas, de vital trascendencia para la comunidad, tanto para lograr el justo equilibrio en las relaciones individuales como para evitar funestos desarreglos en el orden existente, así como la implantación de modernas figuras jurídicas, más ágiles y seguras, como los contratos por adhesión, hacen que éste, en ejercicio de su soberanía interna, proporcione continuamente nuevos y eficaces instrumentos de protección y regulación, lo que supone un incesante crecimiento de disposiciones de orden público para regular relaciones privadas y la consiguiente disminución de normas de orden privado, como sucede por ejemplo en el derecho económico o en el derecho cambiario o en el de seguros.

2. FUNDAMENTOS DEL CONCEPTO EN EL DERECHO COLOMBIANO:

A pesar de que la Constitución Colombiana de 1886 fue expedida en una época en la que todavía dominaban los viejos principios gendarmes, no por ello, siguiendo una vieja tradición occidental, dejaba de otorgarle al gobierno potestades para intervenir en la vida de los asociados. Fue así como bajo el imperio de dichas normas se expidieron disposiciones de innegable acento intervencionista como las de 1923 sobre el Banco de la República con poderes de dirección económica y sobre la Superbancaria, con poderes de inspección. En la misma Constitución se establecieron, desde el propio acto constituyente del 86 y en actos posteriores, normas con marcado sentido de intervención. Piénsese por ejemplo en la regulación sobre privilegios para inventos útiles, dada por el Acto Legislativo No. 3 de 1910, o la norma sobre facultades para inspeccionar industrias y profesiones en lo relativo a moralidad, seguridad y salubridad públicas y sobre revisión y fiscalización de tarifas, así como reglamentación de servicios, cuya redacción original data del Acto Legislativo No. 1 de 1921.

Pero la intervención, ya no como instrumento aislado, sino como una sistematización jurídico-política del fenómeno, con el nombre de Intervencionismo, sólo se presenta en nuestro ordenamiento Constitucional a partir de la reforma de 1936, en la cual se consagra en forma articulada la nueva tendencia Solidarista que en ese entonces orientaba a las organizaciones Estatales de Occidente, que querían utilizar este sistema como un instrumento para racionalizar la actividad Económica, pautándola, programándola y corrigiendo los errores propios de una iniciativa privada y una Libertad de Empresa expresados en toda su pureza.

La facultad de intervención consagrada, a partir de ese entonces en nuestra Constitución, es de gran amplitud. El párrafo final del artículo 16 de la Carta, eje del intervencionismo, plantea con toda claridad los nuevos principios que orientan nuestro ordenamiento: La existencia, frente a unos derechos individuales, de unos deberes sociales, tanto para el Estado, como para los particulares. Para la teoría del derecho, ello significaba que la protección de los derechos individuales, propios de una economía de mercado con iniciativa de los particulares, libre empresa concurrente y propiedad privada, supone asimismo, el cumplimiento de unos deberes sociales correspondientes que permitan acomodar dichos Derechos a las exigencias solidaristas que orientaron la reforma.

La posibilidad de velar por el cumplimiento de estos deberes a que están llamados los particulares, hacen del estado titular de un derecho correlativo, también de naturaleza social, que se traduce en la posibilidad de expedir normas de orden público que en forma heterónoma vinculen las voluntades particulares a los requerimientos sociales, lo que no es más que una aplicación del principio de la intervención.

Esta facultad de regulación así concebida, encuentra su lineamiento general en las mismas disposiciones constitucionales como el Artículo 30 de la CN, que conjuga los conceptos de propiedad-derecho y propiedad-función; el artículo 17 del mismo ordenamiento, sobre el trabajo como derecho y como obligación, así como otras normas que consagran deberes sociales específicos para el Estado como el de asistencia (art. 18 CN) y la enseñanza primaria (art. 41 (CN)).

Pero esta nueva orientación de la Actividad Estatal encuentra su plena realización en el Artículo 32 de la Constitución, que luego de garantizar la libertad de empresa y la iniciativa privada, principios rectores de nuestro sistema, deposita la dirección general de la economía en el Estado, para que por mandato de la ley intervenga en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Pero también dispone la norma constitucional que "El Estado intervendrá, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular".

Como se puede apreciar, la facultad de intervención consagrada por el artículo 32 es de gran amplitud. Comprende tanto los bienes como los servicios públicos y

privados y abarca todas las etapas del ciclo económico. Es decir, la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios. Esta amplia gama de facultades concuerda con el principio de que la dirección general de la economía corresponde al Estado. Se trata de una intervención que no es ni facultativa, ni ocasional, sino que obedece a un preciso e imperativo mandato Constitucional, de obligado ejercicio por parte del Estado, no en forma intermitente, sino en acción continuada.

3. LA POTESTAD LEGISLATIVA COMO BASE DE LA INTERVENCION:

Si bien el artículo No. 11 de la reforma constitucional de 1936, estatuye que la intervención sólo podría realizarse por medio de leyes. Sin embargo, el sentido dinámico que debe orientar las instituciones del intervencionismo y la necesidad de su constante adaptación a las realidades nacionales, hacían poco técnico radicar en forma exclusiva dicha facultad en el Legislador.

Por ello la reforma de 1945, sin cercenar una facultad inherente al Congreso, establece una nueva técnica de intervención, al disponer que la intervención estatal se llevará a cabo por mandato de la Ley.

En efecto, bajo la nueva modalidad, compete al Legislador solamente señalar los grandes límites sobre los cuales se ha de mover el ejecutivo para ajustar las necesidades a la variabilidad de las circunstancias ocurrentes. Es decir, el constituyente buscó la participación conjunta del legislador y del ejecutivo, en cuanto a la aplicación de los postulados de la intervención.

Gracias a este nuevo lineamiento, dice el profesor Vidal Perdomo "el Congreso expide leyes que regulan determinados aspectos de la economía nacional y que generan competencias administrativas. Además, el Estado dispone de una serie de facultades legales de carácter general que le permiten tener en sus manos la orientación global de la economía, entre las cuales pueden mencionarse: el señalamiento del tipo de cambio, la fijación de la tasa de redescuento para las operaciones comerciales, así como del tipo de interés, la regulación del comercio exterior, con la prohibición de importaciones y el impuesto de aduanas; el otorgamiento de exenciones de impuesto para estimular ciertas industrias; la asignación de cupos especiales de crédito bancario para los mismos; el establecimiento del valor de los salarios mínimos y del precio de artículos y mercancías, con lo cual se sustraen del libre juego de oferta y demanda estos factores económicos". (1)

Según lo expresado, es claro que el origen de las medidas de intervención radica en una ley que, si bien señala unos lineamientos genéricos dentro de los cuales ha de moverse el ejecutivo, debe ser precisa en sus términos materiales de referencia.

Al respecto ha sostenido la Corte Suprema de Justicia: "la intervención es competencia constitucional que el legislador no puede dejar inerte, que debe poner en acto. Actualizar. Pero el legislador no está limitado a la autorización de una inter-

vención indefinida, inconcreta, atribuyendo su propia y total capacidad interventora en una especie de traslado global de su competencia al gobierno, quien quedaría investido de una iniciativa incondicional.

Los términos del artículo 32, "por mandato de la ley", no son simplemente un condicionamiento formal del ejercicio de una competencia ejecutiva. Por el contrario, indican que se trata de una competencia del legislador, como parte del Estado, que le permite señalar una política económica que debe aplicar y cumplir el ejecutivo, interpretación que es la acorde con la distribución de funciones entre las ramas del poder.

La iniciativa de la intervención es potestad legislativa del Congreso. Implica no sólo la capacidad para decidir que y cuando se interviene, sino como y para que se interviene. (2)

4. FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE LA INTERVENCION:

Si al legislador corresponde expedir las leyes que señalen al ejecutivo los derroteros para tomar las medidas de intervención, es precisamente a éste a quien compete, dentro de su obligación constitucional de desarrollar dichas leyes de intervención, expedir los decretos necesarios para ese fin. No obstante, si se tiene en cuenta la especial característica de estas leyes, las que debemos englobar dentro lo que la nueva doctrina denomina como "leyes cuadro o marco", el desarrollo de las mismas no se lleva a cabo por el ejecutivo a través de los decretos reglamentarios institucionalizados por el artículo 120 Ordinal 3o. de la C.N., sino que los decretos que realizan las leyes sobre intervención, son de la naturaleza formal y material que tienen los previstos en el ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución, en virtud del cual corresponde al Congreso, por medio de Leyes, "conceder autorizaciones al gobierno para... ejercer otras funciones dentro de su órbita constitucional", que para este caso es la de desarrollar los mandatos contenidos en las leyes de intervención.

Finalmente es bueno anotar, que si el intervencionismo consagrado por nuestra constitución y específicamente por el artículo 32 de la misma, se cumple por medio de leyes que el Ejecutivo desarrolla y aplica con fundamento en el artículo 76 No. 11 de la misma, ello quiere significar que, a contrario de lo que sucede con las facultades extraordinarios pro-tempore, otorgadas por el legislador al Ejecutivo según el artículo 76 No. 12, la facultad interventora dada por el legislador es de ejercicio indefinido en el tiempo, a menos que la misma ley señale un límite específico.

5. LA INTERVENCION ESTATAL Y EL CONTROL EN LOS ARRENDAMIENTOS DE INMUEBLES EN AREAS URBANAS:

5.1. Primer período 1943- 1975:

En el año de 1943 el Congreso expidió la Ley 7a. de este año, "por la cual se

dictan algunas disposiciones de carácter económico y se dan unas autorizaciones al gobierno". Dicha ley dispuso en el parágrafo del artículo 3o.: "Autorízase igualmente al Gobierno para dictar las medidas necesarias a fin de establecer el control de los arrendamientos de las habitaciones y locales urbanos".

En desarrollo de las mencionadas autorizaciones fueron expedidos los decretos 888, 1034 y 2768 de 1946, mediante los cuales, entre otras cosas, se regulaban los precios máximos que podrían cobrarse por arrendamiento en proporción al avalúo catastral de los predios. Se disponía la aplicación de estos principios para ciudades de más de 50.000 habitantes y salvo en casos excepcionales, se prohibía al arrendador solicitar la devolución del inmueble arrendado en caso del vencimiento del plazo.

Es de anotar que el 2768 autorizó al arrendatario para cobrar del arrendador, el doble del exceso en el pago del arrendamiento. (3) A pesar de existir este tipo de autorizaciones, el gobierno, por las circunstancias especiales que afectaron nuestra institucionalidad en la década del 50, expidió los primeros decretos sobre control en los precios de los arrendamientos, no con base en ningún tipo de autorización legal, sino con fundamento en las facultades especiales del Estado de Sitio.

Es así como invocando las atribuciones propias del artículo 121 de la Constitución Nacional, el 9 de mayo de 1956 el Presidente de la República expidió el Decreto 1070 de 1956, en cuyo artículo 1o. se dispuso la congelación de los precios de arrendamientos en los predios (fincas) urbanos, en las ciudades capitales de departamento y ciudades de más de 50.000 habitantes, al precio que tales arrendamientos tuvieran el 31 de diciembre de 1955.

En consecuencia, ningún arrendador podría cobrar un precio superior, ni exigir la entrega del bien, aun en caso de vencimiento del contrato, si el arrendatario hubiere cubierto los respectivos cánones de arrendamiento en su oportunidad, salvo cuando el propietario haya de ocupar para su propia habitación o negocio el inmueble arrendado, o haya de demolerlo para efectuar una nueva construcción. Como se puede apreciar, sin entrar en mayores detalles adjetivos, el decreto en comento constituye una clara norma de orden público, destinada a implementar la intervención del Estado en los contratos de arrendamientos, en los cuales se limita la autonomía de la voluntad individual, en beneficio de los intereses de los arrendatarios. Así lo miró el gobierno de ese entonces. Inclusive, según las facultades constitucionales invocadas, se consideró que su expedición era indispensable para el restablecimiento del orden público turbado.

Posteriormente el gobierno, con base en las mismas facultades extraordinarias del estado de sitio expidió los siguientes decretos: Decreto 1849 del 56, por el que se declararon excentos de la congelación de precios de arrendamiento, los inmuebles que al 31 de diciembre de 1955 se hallaren administrados por una entidad de crédito mediante contrato de anticreses legalmente celebrado y cuyo canon de arrendamiento hubiere fijado al propietario en consideración exclusiva a las cuotas de amortización que éste deba pagar a dicha entidad por razón de los

créditos que le hubieren sido otorgados, así como las propiedades de entidades de asistencia y beneficencia.

Decreto 1616 del 56, reglamentario del artículo 2 del decreto 1070, en relación con los trámites para exigir la entrega del inmueble cuando el propietario lo requiera para su propia habitación o negocio. Decreto 1943 del 56 complementario del 1070 sobre pago por consignación. Sobre estos mismos aspectos y como complemento o reglamentación del decreto 1070 se expidieron posteriormente otros decretos, destacándose el No. 210 de junio 9 de 1958 de la Junta Militar, que también con fundamento en el artículo 121 de la Constitución Nacional, dispuso que correspondía a los Gobernadores de los Departamentos y la Alcaldía del Distrito Especial de Bogotá, ejercer las funciones de control y vigilancia establecidos por los decretos 1070, 1616 y 453 del 56 y 699 de 1957 con sus respectivos reglamentos y las cuales estaban adscritas al Ministerio de Fomento, hoy Ministerio de Desarrollo Económico.

Es de anotar finalmente que la Ley 141 de 1961 adoptó como leyes todos los decretos que con fundamento en el artículo 121 de la Constitución Nacional, se dictaron entre el 9 de noviembre y el 20 de julio de 1958, en cuanto sus normas no hubiesen sido abolidas o modificadas por leyes posteriores. De acuerdo con esta norma, quedaban plenamente y en forma indefinida, incorporadas las disposiciones sobre control de arrendamiento, al orden jurídico interno.

Sin embargo, debe nuevamente hacerse hincapié, en el hecho de que hasta dicho momento, no se invocaron facultades de intervención consagradas desde la Ley 7 de 1943, para ejercer la función de control en los precios del arrendamiento, sino que el control en esta primera etapa se realizó con fundamento en normas de Estado de Sitio, convertidas en disposiciones permanentes por la Ley 141 del 61.

Puede en síntesis afirmarse que en términos generales, la congelación de los precios de los arrendamientos, presentó hasta diciembre de 1975, las siguientes características:

1. Comprende únicamente a inmuebles urbanos localizados en Capitales de Departamento y ciudades de más de 50.000 habitantes, al precio de arrendamiento que tenían al 31 de diciembre de 1955.
2. Como el decreto fundamental sobre congelación se expidió en mayo, se dio un término de 90 días para quienes hubiesen acordado un incremento en los cánones vigentes al 31 de diciembre del 55, para acomodarse a la nueva reglamentación, sin que ello signifique un efecto retroactivo, pues no había obligación de devolver los excedentes cobrados en dicho período.
3. Los inmuebles que en 31 de diciembre de 1955 se encontraran desocupados o habitados por sus propietarios, quedaban exentos de la congelación, pues la norma no hizo referencia a ellos.

4. Los inmuebles que voluntariamente fueren desocupados por sus inquilinos quedaban sujetos a la congelación, pues la norma no congela los contratos sino los inmuebles.

5.2. Segundo período 1976-1982:

Las ambigüedades e injusticias que encerraba la Legislación existente en materia de control de arrendamientos, llevó al ejecutivo a adoptar una posición diferente a partir del año 1976, cuando el Gobierno comienza a aplicar el artículo 76 ordinal 11 de la constitución para expedir normas sobre control de los arrendamientos de las habitaciones y locales urbanos, con base en las autorizaciones concedidas por la hasta ese momento poco utilizada Ley 7a. de 1943.

En efecto, el ejecutivo expidió el 27 de diciembre de 1976 el Decreto 2770 de ese año, posteriormente reglamentado por el 063 de 1977. De conformidad con estas disposiciones ningún arrendador puede exigir un precio de arrendamiento superior al que hubiese sido **legalmente** exigible en el período inmediatamente anterior al 27 de diciembre de 1976 o al que se pacte por primera vez entre las partes respecto de inmuebles no arrendados con anterioridad a dicha fecha. Asimismo, se dispuso que para locales comerciales la congelación sólo tendría vigencia durante el período pactado para el contrato.

Además, en forma específica el Decreto 063/77 estatuyó una serie de disposiciones normativas de carácter adjetivo sobre registro de arrendadores, requisitos y términos para obtenerlo, así como su utilización para anunciarse como arrendadores, y causales de suspensión, sobre licencia para solicitar la entrega del inmueble, requisitos, garantías sobre devolución de excedentes, pago por consignación, subarriendo, multas y vigencia de la congelación hasta el 31 de diciembre de 1977.

De todas maneras, del análisis de las Normas se puede interpretar lo siguiente: (4)

1. Se congelan los precios de los arrendamientos a partir de la fecha de la vigencia de la norma, al precio que tengan a esa fecha o al precio que se pacte en el momento del arriendo, bien porque se trate de un nuevo arrendatario o bien porque se trate de un inmueble arrendado por primera vez. Por tanto no puede afirmarse que la norma sea retroactiva.
2. De acuerdo con lo expresado, los contratos de arrendamiento se convierten en contratos a término indefinido y por tanto las cláusulas de reajuste o de descuento, que en cualquier momento tiendan a variar el precio inicialmente pactado, carecerán de efecto, así dichas cláusulas sean anteriores a la vigencia de los decretos en mención, pues dichos reajustes, si no se habían causado, eran meras expectativas, las que según el artículo 17 de Ley 153/87 no constituyen derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas. De acuerdo con lo acá establecido el arrendador sólo puede solicitar la devolución del inmueble en los casos específicos contemplados por las normas:

Para ocuparlo por lo menos seis meses con su propia habitación o negocio, para demolerlo con el fin de efectuar una nueva construcción, para reconstruirlo o repararlo con obras necesarias que no pueden ejecutarse sin su desocupación y claro es, en los casos de incumplimiento contractual.

3. Sólo contempla una posibilidad de reajuste: cuando el valor de los servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado y teléfono estuvieren a cargo del arrendador y las tarifas de ellos se reajustaren, el precio del arrendamiento se podrá elevar en una suma equivalente y proporcional a tal reajuste, tomando como base el promedio del consumo o valor en los últimos seis meses. (6) Este reajuste puede distribuirse en forma proporcional al número de arrendatarios y al precio o renta pagada por cada uno, en el caso de viviendas multifamiliares o de locales u oficinas.

El decreto 2770 del 76, fue demandado en acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, por considerarse que la Ley 7a. de 1943, norma de intervención bajo cuyas autorizaciones se expidió el decreto 2770, fue derogada por el Código de Comercio al regular integralmente en los artículos 518 y siguientes la materia correspondiente al control de arrendamiento.

Aunque ya se han hecho las debidas precisiones, es bueno recalcar que la Corte al declarar la exequibilidad de la norma, tuvo en cuenta las siguientes consideraciones:

- a. La reglamentación del Decreto 2770 de 1976 no se refiere a lo dispuesto en el Código de comercio sobre arrendamiento, por consiguiente son temas que se excluyen.
- b. La facultad de intervención contenida en la Ley 7/43 permite, con fundamento en el artículo 76-11 de la Carta, expedir normas que modifiquen la Legislación preexistente, ya se trate de leyes ordinarias o de códigos que regulen la materia. (5)

En diciembre 20 de 1977 se expidió el Decreto 2923, (6) también con base en las facultades otorgadas por la Ley 7a. de 1943, por medio de la cual se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1978 el control de precios de Arrendamientos de bienes raíces urbanos, en la forma como se había establecido por el 2770 del 76.

1. Se congelan los cánones de arrendamientos al precio que estuviesen fijados a la fecha de la vigencia de la norma o que se pacten por primera vez, con posterioridad a dicha fecha.
2. La congelación se mantendrá hasta el 31 de diciembre de 1978.
3. Los precios sólo podrán reajustar.
 - 3.1. En cuantía igual al aumento que deban pagar los propietarios en 1978 por concepto de Impuesto Predial y Complementarios. Este mayor valor debe dividirse por 12 cuotas.

En los contratos cuyo término inicial venza en el 78, los reajustes sólo se aplicarán por los meses restantes del 78.

- 3.2. Cuando el valor de los servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado y teléfono, estuvieren a cargo del arrendador y se reajustaran sus tarifas. Para elevar el canon se tomará el promedio del valor de los últimos 6 meses.
 - 3.3. Por mutuo acuerdo, hasta por una suma equivalente al valor mensual de reposición de inversiones efectuadas por el propietario, siempre que se trate de las indispensables no locativas a que se refiere el artículo 1993 del Código Civil. Si no se llega a este acuerdo, el propietario puede solicitar licencia para entrega del bien.
4. El propietario podrá solicitar licencia para la entrega del inmueble, en los siguientes casos:
- 4.1. Para ocuparlo por un término mínimo de seis meses, para su propia habitación o negocio.
 - 4.2. Cuando haya de demolerlo para efectuar una nueva construcción.
 - 4.3. Para repararlo con obras necesarias que no puedan ejecutarse sin su desocupación.
 - 4.4. Si comprueba que el arrendatario no ha cubierto el costo de las reparaciones locativas mencionadas en el Artículo 199 del Código Civil. En este caso previamente hay que solicitar al alcalde o a quien haga sus veces, para que requiera al arrendatario con el fin de que en término no mayor de 90 días inicie las reparaciones, las cuales deben hacerse en no más de 30 días.
 - 4.5. Cuando se compruebe que el arrendatario se niega a que se reajuste el precio del arrendamiento por las reparaciones, que siendo indispensables no locativas, realizó el propietario.

El decreto 2923/77 mantiene la vigilancia de las normas sobre control de arrendamientos y el otorgamiento de licencias en el Alcalde mayor de Bogotá; los Gobernadores, Intendentes y Comisarios en las capitales territoriales. Estas mismas autoridades y los Alcaldes en los demás municipios, tendrán la facultad de aplicar multas por no entregar copia auténtica de los contratos escritos al arrendatario y por violar normas sobre congelación.

Hacia finales de 1978 se expidió el decreto 2813 (7) que prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1979, la congelación en los arrendamientos consagrado por los Decretos 2770 del 76 y 2923 del 77. Del análisis del Decreto 2813 podemos concluir que se conservan en un todo las normas hasta ese entonces vigentes, con las siguientes variaciones.

1. A partir del 1o. de Enero de 1979 las licencias para entrega serán concedidas en primera instancia por los alcaldes menores de Bogotá y alcaldes de demás ciudades.

La segunda instancia corresponderá a los gobernadores, intendentes, comisarios, y el Alcalde Mayor de Bogotá.

2. En cuanto al pago por consignación se estableció que en caso de que el arrendador, dentro del período pactado se niegue a recibir el pago del precio del arrendamiento que legalmente debe efectuar el arrendatario, éste podrá cumplir su obligación, consignando las respectivas sumas, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del período, en el Banco Popular del lugar de ubicación del inmueble o en otras entidades, en caso de que no haya Banco Popular.

Para que este pago sea válido, el arrendatario deberá informar al arrendador o a su representante, mediante comunicación postal o telegráfica debidamente certificada, dentro de un término no mayor de cinco días contados a partir de la fecha de consignación.

3. Expresamente se dispone que de conformidad con el artículo 2004 del C. Civil, el subarriendo total o parcial, cuando esta facultad no se haya expresamente pactado en el contrato, dará lugar a solicitar la entrega del inmueble, **sin** necesidad de Licencia Administrativa. El decreto 3209, por el cual se prorrogarán las disposiciones sobre control de arrendamientos, incluyó expresamente los casos de cesión total o parcial del contrato de arrendamiento por parte del arrendatario, sin autorización escrita y expresa del arrendador, como causal de terminación del contrato (8).

Precisamente por este decreto 3209 de diciembre 28 de 1979, se estableció por primera vez un sistema de reajustes con las siguientes características:

1. A partir del 1o. de Enero de 1980, se reajustarán en un 100/o los precios mensuales de los arrendamientos de inmuebles-vivienda, cuya renta mensual sea superior a \$ 5.000.00 y tuvieren un año o más de congelación.
2. También a partir del 1o. de enero de 1980 se reajustarán en un 200/o los cánones mensuales de los inmuebles no dedicados ni a vivienda, ni a comercio, que tengan un precio mensual superior a \$ 2.500.00 y un año o más de congelación.

El incumplimiento de estos reajustes por parte del arrendatario constituirá causal de terminación del contrato.

Las confusiones creadas por este decreto, llevaron al gobierno a expedir una nueva norma que estableciera claridad al respecto. En efecto, el 22 de diciembre de 1980, se expide el Decreto 3450 prorrogando hasta el 31 de diciembre de 1981, la congelación de arrendamientos, **pero únicamente para los contratos celebrados con anterioridad** al 1o. de enero de 1981.

Además unifica los criterios en cuanto a reajustes al disponer que **sólo** al vencimiento del plazo pactado en aquellos contratos, el canon se reajustará en un 100/o y su cumplimiento por el arrendatario será causal de terminación del contrato. (9)

La norma, si bien estableció una descongelación parcial para los contratos a celebrarse a partir del 1o. de enero de 1981, de todas maneras sentó una gran confusión en cuanto al principio de los reajustes, pues al no consagrar un término limitante, eventualmente en contratos pactados por semestres o períodos inferiores, podrían presentarse varios reajustes en un mismo año.

Ello obligó al gobierno a expedir el decreto 237 del 2 de febrero de 1981, en el que se dispone que durante la vigencia de dicho decreto y a partir de la fecha de vencimiento del plazo pactado en los contratos de arrendamientos o en sus prórrogas, el canon se ajustará por una sola vez en un 100/o. (10)

En esta forma se conjugan, el hecho de que se trate de contratar a término indefinido, con la presencia de una fecha que debe tomarse como punto de referencia a posibles reajustes.

El 28 de diciembre de 1981 se expidió el decreto 3745 prorrogando hasta el 31 de diciembre de 1982 las normas sobre congelación, **respecto a los contratos celebrados antes del 1o. de enero de 1982** y concediendo las mismas posibilidades de reajustes hasta en un 100/o o el porcentaje que acuerden las partes sin que exceda el 100/o.

Sin embargo, de la comparación de estos dos últimos textos surge un nuevo elemento de juicio a tener en cuenta:

Si bien el decreto 3540 de 1980 conserva la congelación sólo para los contratos celebrados antes del 1o. de enero de 1981, el decreto 3745 la extiende para los contratos celebrados antes del 1o. de enero de 1982. Es decir, que aquellos contratos celebrados en 1981, inicialmente excluidos de las normas sobre congelación, han quedado nuevamente incluidos en dicha restricción. Ello demuestra falta de seriedad y seguridad en las decisiones gubernamentales.

Comentarios finales:

Si se conjugan todas las disposiciones existentes sobre la materia, puede concluirse que si bien, por expresa consagración legal, todo contrato de arrendamiento celebrado antes del 1o. de enero de 1982, debe considerarse como un pacto a término indefinido, cuyo canon acordado no puede reajustarse sino de acuerdo a los incrementos en los impuestos predial y complementarios o en las tarifas de servicios públicos, a más del reajuste por una sola vez hasta el 100/o.

Para los contratos celebrados con posterioridad al 1o. de enero de 1982 no opera el fenómeno de la congelación de arrendamientos, pero las demás disposiciones si los convierten en contratos a término indefinido.

5.3 Tercer Período 1983 (Decreto 3817 de diciembre 30 de 1982):

El 30 de diciembre de 1982, con expresa invocación de las facultades constitucionales y legales conferidas al Presidente de la República por el artículo 32 de la Constitución y el artículo 3o. de la 7a. de 1943, se expidió el decreto 3819 de dicha fecha, por medio del cual se establecen unos nuevos parámetros para fijar los cánones de arrendamiento.

En efecto, el artículo 1o. del decreto en mención, vincula porcentualmente el canon, al avalúo catastral del bien arrendado, así:

- a. Para inmuebles cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a \$ 700.000.00, el 0,6% del avalúo, dando un canon máximo de \$ 4.200.00.
- b. Para inmuebles cuyo avalúo catastral oscile entre \$ 700.000.00 y \$ 1'400.000; el 0,8% del avalúo, lo que da un canon máximo de \$ 11.200.00 mensuales.
- c. Para inmuebles cuyo avalúo catastral oscile entre \$ 1'400.001 y \$ 2.800.000, el 1% del avalúo, para un canon máximo de \$ 28.000 mes.
- d. Para inmuebles cuyo avalúo catastral oscile entre \$ 2'800.001 y \$ 4'300.000, el 3% del avalúo, para un canon máximo de \$ 55.900.00 mensuales.
- e. Para inmuebles que se destinen a oficinas, consultorios, locales de trabajo de profesionales y similares y parqueaderos, cuyo avalúo catastral sea inferior a \$ 3'000.000, el 1,5% del avalúo, para un canon mensual máximo de \$45.000.00.

Estos se calcularán proporcionalmente sobre el área arrendada, si el arrendamiento no se refiere a la totalidad del bien avaluado catastralmente, por ejemplo por tratarse del arrendamiento de un apartamento que hace parte de un edificio no sometido a la reglamentación de propiedad horizontal. En este caso no existe todavía ninguna clase de reglamentación que permita dirimir las diferencias y controversias que se puedan presentar al respecto.

La norma establece tres claras excepciones, es decir, tres circunstancias que eximen de la regulación de los precios del arrendamiento con referencia al avalúo catastral, a saber:

- a. Cuando se trata de contratos regulados por el Código de Comercio.
- b. Cuando el avalúo sea superior a \$ 4'300.000, en el caso de inmuebles destinados a vivienda y a \$ 3'000.000.00, cuando se trate de oficinas y similares, casos en los cuales el canon se pactará libremente.
- c. Cuando el arrendatario subarriende todo o parte del bien o cambie su destinación, sin autorización contractual expresa. En estos casos el arrendador puede optar, entre iniciar el lanzamiento o reajustar libremente el precio.

Desarrollo contractual del Nuevo Sistema:

Se presentan varios casos:

1. Los contratos celebrados antes de la vigencia del decreto 3817 y en los cuales hubiese pactado un canon **inferior** a aquel que le correspondería según el avalúo catastral, continuarán ejecutándose en los mismos términos pactados hasta la fecha de su vencimiento o el de su última prórroga. De allí en adelante se sujetarán a las nuevas disposiciones, teniendo en cuenta que para hacer efectivo el reajuste el arrendador debe acompañar certificado sobre avalúo catastral y certificado de paz y salvo por concepto de impuesto predial y complementarios.
2. Los contratos celebrados antes de la vigencia del decreto 3817 y en los cuales se hubiese pactado un canon **superior** a aquel que correspondería según el avalúo, continuarán rigiéndose por este canon, hasta que con el transcurso del tiempo y los reavalúos anuales (Dtos. 3745/82 y /83) resulte inferior al que le correspondería. Una vez suceda esto, debe procederse como en el caso anterior.
3. Si se va a celebrar un nuevo contrato, bien porque se trate de un inmueble que se va a arrendar por primera vez o que se va a cambiar de arrendatario, el canon se debe pactar teniendo en cuenta los parámetros fijados por el avalúo catastral, teniendo en cuenta la obligación del arrendador de presentar los certificados sobre avalúo catastral y paz y salvo, que serán parte **integrante del contrato** de arrendamiento, como anexos. Es decir, el contrato como tal en su esencia y naturaleza existe, lo que se puede presentar en un problema de exigibilidad, como puede ser por ejemplo la existencia de un acta de entrega debidamente inventariada, para solicitar perjuicios por daños.

¿Qué sucede si el arrendatario no se aviniere a pagar un nuevo canon determinado por el avalúo catastral?

Dice la norma que si al vencerse el término del contrato o el de su última prórroga, el arrendatario no se aviniere a pagar el nuevo precio del arrendamiento, el contrato se terminará de pleno derecho.

Expresión por lo demás imprecisa, pues a renglón seguido la misma disposición estatuye la viabilidad de instaurar acción judicial por este motivo.

En efecto, el Decreto en comento establece que por vencimiento del término del contrato, ningún arrendador podrá exigir al arrendatario cumplido la entrega del inmueble, salvo cuando se presenta alguna de las causales que según las normas vigentes, autoricen dicha solicitud.

Precisamente sobre este tema, el artículo sexto del decreto 3817 dispone que el arrendador, sin necesidad de Licencia Administrativa previa, puede solicitar el inmueble en los siguientes casos:

- a. Para ocuparlo con su propia habitación o negocio por un término mínimo de un año.

- b. Cuando haya de demolerlo para efectuar una nueva construcción o para reconstruirlo o repararlo con obras necesarias que no pueden ejecutarse sin su desocupación.
- c. Cuando al vencer el término del contrato o el de su última prórroga el arrendatario no se aviene a pagar el nuevo canon fijado de acuerdo con el avalúo catastral.

En estos casos la admisión de la demanda está supeditada a que el arrendador otorgue caución a favor del demandado y a órdenes del juzgado competente, hasta concurrencia de doce mensualidades de arrendamiento.

Finalmente, dentro de esta descripción general, es bueno anotar que el Decreto 3817 amplió para los arrendatarios la posibilidad de consignar en el Banco Central Hipotecario los cánones no recibidos por el arrendador, en las mismas condiciones y requisitos como se ha venido operando con el Banco Popular.

6. REGIMEN VIGENTE SOBRE CONTROL DE ARRENDAMIENTOS:

El artículo 9o. del Decreto 3817 de 1982 estatuye que "continuarán vigentes todas las normas contenidas en los decretos sobre control de arrendamientos en cuanto no contraríen manifiesta o tácitamente lo dispuesto en este decreto.

Le corresponde al intérprete la ardua labor de desentrañar en el cúmulo de normas existentes cuales continúan vigentes, es decir, cuales disposiciones no contrarían manifiesta o tácitamente lo dispuesto en este decreto.

En orden cronológico podemos mencionar:

- a. **Artículo 5o. del Decreto 1070 del 56:** En cuanto prohíbe expresamente elevar el canon de arrendamiento por razón del suministro de muebles o enseres u otras formas similares.
- b. **Artículo 2o. del D.R. 063/77:** Sobre reajuste del canon de arrendamiento por incremento en los servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado y teléfono, cuando sus tarifas estuvieren a cargo del arrendador.

El incremento en el canon será equivalente y proporcional a dicho aumento, de acuerdo con el valor promedio de los últimos seis meses.

Este mismo incremento se aplicará proporcionalmente, según la renta, cuando se trate de viviendas multifamiliares o conjuntos de locales.

- c. **Artículo 3o. del D.R. 063/77:** Sobre registro de personas dedicadas al arrendamiento de bienes urbanos y obligación de pasar un informe trimestral sobre novedades en inmuebles dados en arrendamiento, cánones cobrados, etc.

Este registro debe llevarse por la Superintendencia de Industria y Comercio, Gobernaciones, Intendencias y Comisarías.

- d. **Artículo 11 y 14 del Dto. 063/77:** (Este último modificado por el 8o. del Dto. 2973/77). Sobre pruebas de la ocupación personal del inmueble o de la iniciación de la obra de demolición o reparación, aunque aparentemente la competencia la adquiere el juez ante quien se puede hacer efectiva la caución, mediante la presentación de prueba sumaria para que él resuelva de plano.

De todas maneras, este es un punto confuso en la legislación.

- e. **Artículo 18 Decreto 063/77:** (Modificado por el Artículo 2o. del Decreto 489/77).

Facultad del arrendatario de acudir ante las autoridades competentes a solicitar devolución de excedentes pagados.

Una vez se pruebe la existencia del contrato, del precio pactado y del pago, la autoridad (Gobernación en nuestro medio) expedirá la providencia de devolución. La resolución que ordene la devolución prestará mérito ejecutivo.

- f. **Artículo 3o. Decreto 2923/77:** Cuando el contrato de arrendamiento conste por escrito, debe otorgarse copia auténtica al arrendatario, so pena de que sancione al arrendador con multa equivalente a 3 mensualidades, que impondrá el Alcalde Mayor de Bogotá, gobernadores, intendentes y comisarios, en capitales y alcaldes en **demás municipios**.

- g. **Artículo 2 y 5 del Dto. 2923/77:** Sobre derecho del arrendador a incrementar el canon por aumento en el impuesto predial y complementarios, o de común acuerdo para atender al valor de reposición de inversiones efectuadas por el propietario, siempre que se trate de obras indispensables que no locativas (art. 1993 C. Civil).

- h. **Artículo 6o. del Dto. 2923/77 (Concordante con el Artículo 2o. del Dto. 2813/78):** Cuando se compruebe que el arrendatario no ha cumplido con su obligación de pagar reparaciones locativas o se niega al acuerdo para el ajuste, de acuerdo con las obras indispensables que efectuó el arrendador, puede solicitar ante la Alcaldía Municipal o las Alcaldías menores de Bogotá, la Licencia Administrativa para exigir la entrega. Estas disposiciones, complementadas con el extenso grupo de normas sobre avalúos y autoavalúos catastrales, expedidas a fines de 1982 y principios de 1983, con fundamento en las facultades propias del Estado de Emergencia Económica, conforman el caótico ordenamiento referente al control de arrendamientos de bienes inmuebles ubicados en áreas urbanas.

BIBLIOGRAFIA

1. Derecho Administrativo, Jaime Vidal Perdomo, pág. 187 s. s.
2. Revista Foro Colombiano, Número 108, pág. 519.
3. Revista Derecho Colombiano, Número 202 pág. 355.
4. Contrato de Arrendamiento, José Félix Castro.
5. Revista Foro Colombiano. Número 111, pág. 261.
6. Revista Derecho Colombiano. Número 193, pág. 68.
7. Revista Derecho Colombiano. Número 205, pág. 66.
8. Revista Derecho Colombiano. Número 217, pág. 88.
9. Revista Derecho Colombiano. Número 229, pág. 92.
10. Revista Derecho Colombiano. Número 230, pág. 200.
11. Revista Derecho Colombiano. Número 254, pág. 149.