

## PROCEDIMIENTO PREVIO A LAS DEMANDAS INQUILINARIAS DE ACUERDO CON LA NUEVA LEGISLACIÓN ARRENDATICIA VENEZOLANA

Cora FARÍAS ALTUVE\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Cambios legislativos.* III. *Análisis de la aplicación de la nueva legislación.* IV. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

En Venezuela se mantiene como reserva del Ejecutivo nacional la fijación de los alquileres de inmuebles previstos en la derogada Ley de Regulación de Alquileres de 1960, ratificado en el aún vigente Decreto Ley de Arrendamientos Inmobiliarios de 2000, sin poder soslayar que hasta la fecha las fuentes del derecho especial inquilinario son el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda promulgado el 27 de septiembre de 1947 por la Asamblea Nacional Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela; la Ley de Regulación de Alquileres, promulgada por el extinto Congreso de la República el 1 de agosto de 1960 y el Reglamento de ambos cuerpos legales, del 5 de febrero de 1972, que contienen normas de derecho sustantivo y adjetivo aplicables para la Venezuela de la época, ofreciendo beneficios limitados a su contenido, y puntualizando que dichos trámites se efectuaban en sede administrativa.

Por ello, merece especial atención la promulgación del Decreto Ley 8.190 contra Desalojo y Desocupación Arbitraria de Viviendas, norma de rango legal emanada del Poder Ejecutivo sin que haya mediado autorización previa por parte de la Asamblea Nacional, por haber sido dictada por razones de emergencia sin prever *vacatio legis* a objeto de que el organismo

---

\* Profesora de pregrado en la Universidad Central de Venezuela de la cátedra Procedimientos inquilinarios. Miembro del Instituto Venezolano de Derecho Procesal. Vicepresidenta del Instituto Panamericano de Derecho Procesal, capítulo Venezuela.

administrativo ante el cual será tramitado el novísimo “procedimiento previo” cuente con la necesaria infraestructura y atención adecuada a los justiciables amparados por este instrumento legal.

Del contenido del Decreto Ley se constata que los arrendatarios —sin excepción— han dejado de cumplir con sus obligaciones legales y convencionales, especialmente la establecida en el artículo 1592 del Código Civil, referida al pago del alquiler en los términos pactados, ocasionando graves daños y perjuicios a los propietarios de inmuebles destinados a vivienda, toda vez que esta normativa afecta a millones de venezolanos. En vista de que no se prevé construcción masiva de viviendas, los inquilinos aumentan sus ingresos utilizando como excusa el pagar después o simplemente no pagar: no hay razón para cumplir el contrato de arrendamiento, ley entre las partes, ni mantener una propiedad ante la escasez de recursos y en los barrios, algunos cobrarán el alquiler de sus “ranchos” a como haya lugar, generándose violencia.

De 1’500,000 de viviendas arrendadas en el país, 800,000 están localizadas en zonas y barriadas populares; esto es, dos de cada tres propietarios de viviendas en los barrios mantienen alquilada total y/o parcialmente la vivienda, y con este Decreto Ley, para evitar represalias por parte de los consejos comunales, se han visto obligados a bajar los precios de los alquileres; no obstante, los inquilinos se niegan a pagar su monto, debido a que el Decreto Ley los respalda y evita el desalojo del inmueble que ocupan.

La situación de conflictividad social en Venezuela se ha agudizado en los últimos años por la congelación de los alquileres de viviendas desde el 30 de noviembre de 2002, la expropiación por parte de la Alcaldía Mayor de 200 edificios destinados al alquiler de viviendas nunca pagados a los propietarios y ahora, en ruinas y por las invasiones; empero, la búsqueda de la armonía y equilibrio en una relación arrendaticia donde las partes se necesitan recíprocamente, así como la satisfacción de sus necesidades esenciales por el fin que les une, se logró con el vigente Decreto Ley de Arrendamientos Inmobiliarios promulgado el 7 de diciembre de 1999 (*Gaceta* núm. 36.845) normativa aplicable actualmente para inmuebles destinados a usos diferentes al de vivienda (comercio).

Analizar el Decreto Ley 8.190 promulgado el 5 de mayo de 2011 publicado en *Gaceta Oficial* del 6 de mayo de 2011 en ejercicio de la atribución conferida al presidente de la República por el numeral 8o. del artículo 236 de la carta magna, y de conformidad con el numeral 1o. de la Ley que autoriza al presidente de la República para dictar Decretos con rango, es la razón fundamental de esta ponencia, con ocasión del XXV Encuentro Internacional del Instituto Panamericano de Derecho Procesal en homena-

je al jurista, procesalista e indiscutible ser humano, el maestro Humberto Briseño Sierra, en la cual plantearé consideraciones fundamentales, en aras de obtener la certeza jurídica del novísimo instrumento legal estrechamente ligado a uno de los sectores más vulnerable en nuestro país: la vivienda vinculada con el garantismo procesal.

## II. CAMBIOS LEGISLATIVOS

El 25 de octubre de 1999, la Presidencia de la República dictó el Decreto 427, publicado el 7 de diciembre de 1999 (*Gaceta* núm. 36.845) como un acto de la ley habilitante, con Rango y Fuerza de Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, derogando los precedentes instrumentos, debido a que pese a su carácter de fuentes del derecho inquilinario era una legislación anacrónica, engorrosa, vetusta e inaplicable para nuestro país en pleno siglo XXI. Se imponía crear un marco jurídico adecuado a la realidad-país, que limitara la autonomía de la voluntad en lo *estrictamente* necesario y creara la anhelada *seguridad jurídica*.

Sin embargo, cual ave fénix, que vive mil años y renace cuando muere, porque su juventud es perenne, con el Decreto 8.190 contra Desalojo y Desocupación Arbitraria de Viviendas, renace remozada por el momento histórico de Venezuela, la legislación derogada.<sup>1</sup>

Así las cosas, señala el Decreto bajo análisis, que...

El Estado es el garante del disfrute pleno de todos los derechos fundamentales inherentes a la existencia humana. Entre ellos, junto al derecho a la vida, la alimentación, la educación y salud, coexiste el derecho a una vivienda digna, el cual implica un enorme esfuerzo de todos los órganos y entes del Estado, en función de la complejidad social y económica de la solución de los problemas habitacionales... Así, en el actual escenario, por uno u otro motivo, existe una enorme cantidad de familias que dependen de la disponibilidad de viviendas en el sector inmobiliario, bien por vía del arrendamiento y las diversas formas de ocupación o mediante la compra a crédito. Estas familias ocupan las viviendas disponibles en función de su capacidad económica y permanecen en ellas en la medida que pueden satisfacer las demandas de los de los arrendadores en los precios de alquiler, que en la mayoría de los casos responden a los valores que fija el mercado por vía de la especulación inmobiliaria y los intereses capitalistas de los propietarios y arrendadores y no al costo real o un valor razonable de los alquileres... Es pertinente advertir que, generalmen-

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, Ley de Regulación de Alquileres y Reglamento de ambos cuerpos legales.

te, las familias que habitan durante largos periodos una vivienda arrendada o en otra forma de ocupación, lo hacen frente a la imposibilidad de acceso a políticas adecuadas para la obtención de la titularidad de las mismas, o de otra vivienda... Un individuo, al establecer su residencia durante un largo periodo en un mismo lugar, desarrolla sentido de pertenencia y apego hacia la vivienda que considera su hogar, hacia la comunidad y hacia el hábitat en donde desarrolla parte de su vida. Al ser arrancado abruptamente de su morada, esta acción genera en los individuos tensiones psicológicas, tensiones fisiológicas y tensiones derivadas de la pérdida además de las consecuencias económicas y sociales que afectan directamente a todos los miembros del grupo familiar... Los estratos con una mayor tendencia al arrendamiento de viviendas son la clase media-media y los estratos más vulnerables, en situación de pobreza relativa y pobreza crítica. De éstos, los más afectados por la variación en las condiciones de arrendamiento son los dos últimos... Sobre el anterior particular, debe observarse que el estrato correspondiente a pobreza crítica está compuesto en un mayor porcentaje por personas de la tercera edad, familias monoparentales, matricentradas y personas con discapacidad, las cuales requieren de protección especial por parte del Estado. Este grupo, debido a su vulnerabilidad, ha reportado recurrentemente ante los movimientos sociales de inquilinos y el Movimiento de Pobladores, estar siendo afectados por los propietarios, a través de medidas ilegales de desalojo, debido a que los propietarios o arrendadores manifiestan querer realquilar estas unidades habitacionales con la intención de acrecentar el monto correspondiente a cánones de alquiler utilizando la figura del traspaso, elevando así su margen de ganancias económicas... En el escenario actual, un numeroso grupo de familias venezolanas no encuentra satisfecha una necesidad básica como lo es vivienda propia, poseen una ocupación condicionada al capricho de los propietarios o arrendadores, dada la falta de regulaciones y controles efectivos, siendo que la causa de pérdida de sus hogares no se debe a la falta de pago como lo estipula la actual Ley de Arrendamientos Inmobiliarios en su artículo 34 parágrafo A, sino al empleo de argumentos personales que esconden el objetivo de especular y de evadir los controles, pues existe una congelación de alquileres para inmuebles construidos antes de 1987... En un alto porcentaje, las familias afectadas por desalojo se encuentran solventes en sus pagos e ignorantes ante el hecho de que existe un proceso judicial en su contra y carecen de orientación oportuna por parte de organismos del Estado... Es por ello que se hace necesaria la pronta intervención por parte del Estado venezolano, vista la coyuntura que afronta actualmente el sector vivienda y el déficit existente, el cual seguramente se reducirá en los próximos años por la decidida actuación del Gobierno Nacional, pero que requiere, en una fase de transición, de medidas adicionales de protección de derecho humano a una vivienda digna... En fin, tiene el Estado venezolano el deber de garantizarle el derecho a toda persona de tener una vivienda adecuada y a

la protección del hogar y la familia, dándole prioridad a las familias, garantizando los medios para que éstas, especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales de conformidad con el espíritu, propósito y razón de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela... En las anteriores líneas se inscriben las razones que fundamentan el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Regulación de los Desalojos Forzosos de Vivienda, el cual fortalecerá el ejercicio del derecho a la vivienda por el pueblo venezolano...<sup>2</sup>

De la Exposición de Motivos observamos que no define ni conceptualiza la expresión “desalojo arbitrario”: sólo alude a que toda persona tiene derecho a tener una vivienda digna y adecuada gozando de un grado de seguridad de tenencia que le garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, concluyendo que es incompatible con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, expresa la medida de congelación de la aplicación de la renta para alquileres de inmuebles destinados a vivienda vigente desde el 30 de noviembre de 2002 que faltan regulaciones y controles efectivos en torno al canon de arrendamiento, cuando es conocido que habiendo sido promulgada el 12 de noviembre de 2011, la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda (*Gaceta* 6.053, extraordinario) atribuyéndole facultades expresas en tal sentido a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda<sup>3</sup> mantuvo para esa fecha vigente la aludida congelación de alquileres de acuerdo con la Resolución Conjunta de los Ministerios del Poder Popular para Vivienda y Hábitat y para el Comercio (núms. CJ-DM 195 y CJ-DM 103) del 14 de octubre de 2011, no obstante que posteriormente fue suspendida de manera definitiva.

Es manifiesta la marcada desigualdad entre arrendador y arrendatario, única parte de la relación que tiene derecho a una *vivienda digna*, debido a que el propietario que requiera recuperarla, al margen que le asista o no razón legal para ello, debe agotar forzosamente el procedimiento administrativo previo ante la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Viviendas,<sup>4</sup> y el acto administrativo dictado es recurrible en nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa. Tendrá que acudirse a la jurisdicción civil ordinaria a plantear la respectiva demanda inquilinaria después de haberse agotado el trámite mencionado, y terminado el proceso jurisdic-

<sup>2</sup> Exposición de Motivos del Decreto Ley 8.190.

<sup>3</sup> Artículo 16, 2 aparte y artículo 20, numeral 3.

<sup>4</sup> Decreto 8.586 del 12 de noviembre de 2011 y artículo 16, Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas.

cional no podrá lograrse la restitución del inmueble arrendado a menos que se logre conseguir un refugio temporal o solución habitacional definitiva para el sujeto afectado por el desalojo, siempre a través del órgano rector en materia de viviendas.<sup>5</sup>

### III. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA NUEVA LEGISLACIÓN

El objeto del Decreto Ley lo contempla el artículo 1o., que no es otro que la protección de las arrendatarias, arrendatarios, comodatarios y ocupantes o usufructuarios de bienes inmuebles destinados a vivienda principal; es decir, donde habiten efectivamente y a los adquirentes de viviendas nuevas o en el mercado secundario (viviendas usadas) contra medidas administrativas o judiciales mediante las cuales se pretenda interrumpir o cesar la posesión legítima que ejercieren o cuya práctica material comporte la pérdida de la posesión o tenencia de un inmueble destinado a vivienda.

Por su parte, el artículo 2o. regula a los sujetos objeto de protección como *las personas naturales* definidas en cuanto miembros de la especie humana susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones porque tienen existencia visible, real, física o natural, y *sus grupos familiares*, unión de personas que comparten un proyecto vital de existencia duradero en el que se generan fuertes sentimientos de pertenencia de dicho grupo familiar, que ocupen inmuebles destinados a vivienda principal en calidad de arrendatarias o arrendatarios, comodatarias o comodatarios y aquellas personas que ocupen de manera legítima dichos inmuebles como vivienda principal. Se aplica en protección de los adquirentes de viviendas nuevas o en el mercado secundario, cuando sobre dichos inmuebles destinados a vivienda principal se hubiera constituido garantía real, siendo susceptible de ejecución judicial que comporte la pérdida de la posesión o tenencia. Todo lo cual lleva a preguntarnos: ¿las personas jurídicas o de otra categoría similar, quedan excluidas como sujetos de protección? ¿A quiénes incluye cuando se refiere a los adquirentes de viviendas?

Si bien nada señala la disposición, en el supuesto de que los accionistas o socios de una empresa, sociedad civil, asociación y otros se encuentren catalogados como sujetos objeto de protección e hicieran uso de su condición en forma individual, se incluyen en esta normativa, a diferencia de la situación que pudiera plantearse si se refiere al interesado y/o solicitante de la restitución del inmueble, cuya interpretación es en sentido estricto y no

---

<sup>5</sup> Artículo 13, Decreto 8.190 contra Desalojo y Desocupación Arbitraria de Viviendas.

amplio. Asimismo, cuando se indica *adquirentes de vivienda* puede inferirse que incluye tanto a las personas naturales como las jurídicas, sociedades civiles, asociaciones y otras similares.

Si se hubiera constituido sobre esta clase de inmuebles destinados a vivienda principal una *garantía real* que comúnmente suele ser la hipoteca, es claro que el bien dejado en garantía es quien responde de la deuda, debido a que la hipoteca como garantía que se constituye para asegurar el cumplimiento de una obligación normalmente de pago de un crédito o préstamo sobre un bien inmueble que pese al gravamen, permanece en poder de su propietario, sea de una vivienda nueva o en el mercado secundario y el acreedor hipotecario, en caso de que la deuda garantizada no fuera satisfecha en el plazo, de acuerdo con las condiciones pactadas en el documento público otorgado ante la Oficina de Registro Inmobiliario, puede promover la venta forzosa del bien gravado cualquiera que sea su titular en ese momento, para que con su importe hacerse pago del crédito debido hasta donde alcance el importe obtenido con la venta forzosa para la realización del bien hipotecado.

En la práctica, son los bancos quienes constituyen dichas garantías para el pago del inmueble que haya sido adquirido, sea como vivienda nueva y/o usada, en cuyo texto se contemplan las causales que darían lugar a solicitar la ejecución de la garantía, como ocurre usualmente con la falta de pago de la cuota hipotecaria. De acuerdo con la norma, no puede solicitarse la ejecución judicial porque comporta la pérdida de la posesión del inmueble, traduciéndose en un premio para el deudor hipotecario incumpliendo mientras que el acreedor sancionado no podrá restituirse en la posesión de su inmueble.

El ámbito de aplicación está previsto en el artículo 3o., que prevé que será de aplicación en todo el territorio de la República Bolivariana de Venezuela de manera preferente a todas aquellas situaciones en las cuales, por cualquier medio, actuación administrativa o decisión judicial, alguno de los sujetos protegidos por el Decreto Ley sea susceptible de una medida cuya práctica material comporte la pérdida de la posesión o tenencia de un inmueble destinado a vivienda principal.

La norma señala *por cualquier medio*, pero en forma genérica y del mismo modo se refiere a *actuación administrativa*, sin puntualizar cuál órgano de la administración pública efectúa esa actuación, y al mencionar *decisión judicial* incluye cualquier medida cautelar (preventiva y/o ejecutiva), así como la ejecución de la sentencia en cualquier proceso, sea inquilinario, inmobiliario, de ejecución de hipoteca u otra garantía, que comporte la pérdida de la posesión o tenencia de un inmueble destinado a vivienda principal.

Al aludir la disposición a la expresión *todas aquellas situaciones* se interpreta como la fase en que se encuentra algún asunto y/o planteamiento de algún problema o litigio, de lo cual se infiere la justificación de la norma que impone suspensión de todos los procedimientos, independientemente del estado y grado en el cual se encuentren.

El artículo 4o. merece especial atención, debido a que se refiere a la restricción de los desalojos y desocupación forzosa de viviendas a partir de la fecha de promulgación del Decreto Ley, del 6 de mayo de 2011, y si bien este instrumento legal no define qué es un *desalojo arbitrario*, se considera como tal, la violación grave de un amplio conjunto de derechos humanos en particular, el derecho a una vivienda adecuada, a conservarla, a su seguridad, a la seguridad de su tenencia.<sup>6</sup>

No podrá procederse a la ejecución de desalojos forzosos o a la desocupación de viviendas mediante coacción o constreñimiento contra los sujetos objeto de protección sin el cumplimiento previo de los procedimientos especiales que establece el Decreto y, en consecuencia, los procesos judiciales o administrativos en curso para la entrada en vigencia de este instrumento legal, independientemente de su estado o grado, deberán ser suspendidos por la respectiva autoridad que conozca de los mismos, en tanto las partes acrediten haber cumplido el procedimiento previo a las demandas.

Implica que —necesariamente— para que el interesado pueda acceder a la jurisdicción ordinaria debe cumplir con el procedimiento previo ante la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Viviendas,<sup>7</sup> y de acuerdo con los resultados que se obtengan ante dicho órgano de la administración pública, el juicio suspendido continuará su curso; medida que implica demoras y gastos innecesarios, en virtud que la vivienda es un derecho humano tanto para el interesado como para el sujeto objeto de protección.

Consecuencia del cumplimiento estricto de la norma, todos los tribunales de la República, a partir del 6 de mayo de 2011, acordaron suspender desatar los procesos judiciales en los cuales estuviera involucrados los sujetos objeto de protección conforme a este Decreto Ley, traduciéndose en una violación flagrante de principios y derechos constitucionales, como son el derecho de propiedad,<sup>8</sup> al afectar el uso, goce, disfrute y disposición del bien inmueble destinado a vivienda; el principio de la irretroactividad

---

<sup>6</sup> 26a. sesión de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del 20 de agosto de 1998.

<sup>7</sup> Artículo 20, numeral 4, de la Ley para la Regularización y Control de Arrendamientos de Vivienda.

<sup>8</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 115.

de la ley, debido a que independientemente de que la causa se encuentre en estado de sentencia firme, no puede ser ejecutada en vista de que debe cumplirse antes con el trámite de un procedimiento administrativo especial; el deber de cumplir y acatar la carta magna, las leyes y demás actos que en ejercicio de sus funciones dicten los órganos del Poder Público, como son los órganos jurisdiccionales,<sup>9</sup> determina la usurpación de funciones del Poder Legislativo y del Judicial en función jurisdiccional; el derecho de la tutela judicial efectiva, cuya garantía no es suspendible;<sup>10</sup> del mismo modo, cuando la carta fundamental nos indica que ella y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el poder público a las cuales deben sujetarse las actividades que realice, amén que es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico, debido a que todas las personas y órganos que ejercen el poder público están sujetos a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,<sup>11</sup> y la normativa en materia de medidas cautelares y ejecución de las sentencias.<sup>12</sup>

Partiendo de que el derecho a la tutela judicial de todos los justiciables, demandantes y/o demandados no sólo garantiza la fase cognoscitiva del procedimiento, sino la fase ejecutiva, porque no tendría ningún valor una sentencia que reconozca la existencia de un derecho sobre una cosa o a exigir una conducta, si no es susceptible de ser ejecutada: sea en un juicio de reivindicación, resolución o cumplimiento de contrato de arrendamiento, desalojo, interdicto posesorio o de ejecución de hipoteca, razones más que suficientes para que el artículo 253 constitucional atribuya a los jueces la competencia para ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias y asegurar la paz social.

Para la fecha en que se dio estricto cumplimiento a esta norma, algunos jueces actuaron con cautela y prudencia, revisando previamente cada caso en particular, sin proceder a suspender todo proceso, como ordena la disposición, habida cuenta que el hecho de que un tribunal tenga el conocimiento de un asunto referido a un inmueble destinado a vivienda no puede ser condición *sine qua non* para tal suspensión: la finalidad de ésta no es sino la protección del sujeto objeto de protección (arrendatario, comodatario, ocupante o usufructuario de un inmueble destinado a vivienda principal y de los adquirentes de viviendas nuevas o usadas), pero siempre se requiere que el asunto ventilado pretenda *interrumpir o cesar la posesión legítima por parte*

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, artículo 131.

<sup>10</sup> *Ibidem*, artículo 26.

<sup>11</sup> *Ibidem*, artículos 137 y 7.

<sup>12</sup> Artículos 585 y 588, así como título IV, del Código de Procedimiento Civil.

de alguno de esos sujetos o cuya práctica material comporte la pérdida de la posesión o tenencia de un inmueble destinado a vivienda. La mentada suspensión abarcó no sólo a los juicios inquilinarios, esto es, a cualquiera de los contemplados en la novísima Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas,<sup>13</sup> sino también los de reivindicación y ejecución de hipoteca.

No obstante lo anotado, el 1 de noviembre de 2011 (coincidentalmente once días previos a la promulgación de la nueva Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas), con motivo de una acción reivindicatoria ejercida ante el Juzgado de Primera Instancia del Estado Guárico, la Sala de Casación Civil del máximo tribunal de la República, expediente 2012-000146, bajo la figura de ponencia conjunta, y como *punto previo*, declaró que dicha sentencia es líder en lo que respecta a la interpretación, alcance y aplicación del articulado del Decreto Ley bajo análisis y en tal sentido, expresó:

Por ello entiende la Sala que no es la intención del Decreto Ley una paralización arbitraria de todos los procesos judiciales iniciados con anterioridad al Decreto, lo cual generaría una situación de anarquía judicial tan peligrosa como el mal que se pretende evitar a través de desalojos arbitrarios, sino más bien la correcta prosecución de los juicios hasta llegar a la fase de ejecución de sentencia, donde deberán suspenderse hasta tanto se apliquen y verifiquen los mecanismos procedimentales que establece el Decreto Ley.

Se reitera que la intención clara del Decreto, de acuerdo a las normas citadas, es la suspensión de la ejecución material del desalojo o desocupación, y no impedir a los órganos de administración de justicia la aplicación de la ley (*sic*).

En consecuencia, en la mayoría de los juicios que involucre un inmueble destinado para vivienda suspendidos por esta normativa, con esta sentencia, el juzgado que conozca de la causa está obligado a su reanudación aplicando la nueva Ley para la Regularización y Control de Arrendamiento de Vivienda (procedimiento oral), habida cuenta que lo determina de manera expresa la aludida decisión.

Retrotrayendo a la legislación derogada, engorrosa, anacrónica e inaplicable a la Venezuela del presente siglo,<sup>14</sup> el artículo 5o. pauta la implemen-

---

<sup>13</sup> Artículo 94 de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda.

<sup>14</sup> Decreto Legislativo sobre Desalojos de Viviendas del 27 de septiembre de 1947; Ley de Regulación de Alquileres del 1 de agosto de 1960, Ley de Reforma Parcial del 2 de enero de 1987 y el Reglamento del Decreto Legislativo sobre Desalojos de Viviendas y la Ley de Regulación de Alquileres del 5 de febrero de 1972.

tación del procedimiento administrativo previo al ejercicio de cualquier otra acción judicial o administrativa que pudiera derivar en una decisión cuya práctica material comporte la pérdida de la posesión o tenencia de un inmueble destinado a vivienda principal, siempre en perjuicio de alguno de los sujetos objeto de protección, procedimiento a ser tramitado necesariamente ante el Ministerio del Poder Popular competencial en materia de Vivienda y Hábitat por vía de su órgano rector que es la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda.<sup>15</sup>

El inicio del procedimiento previo administrativo está consagrado en el artículo 6o., y el interesado debe consignar una solicitud escrita motivada y documentada exponiendo los motivos que le asisten para solicitar la restitución de la posesión del inmueble y, por ende, el desalojo de alguno de los ya mencionados sujetos objeto de protección conforme al Decreto Ley. La norma no analiza los supuestos para la restitución de la posesión del inmueble y el posterior desalojo, lo cual se traduce que se incluyen causas de desalojo establecidas en la ley especial<sup>16</sup> y cualquier incumplimiento contractual y legal por parte del sujeto objeto de protección. Enfocado de este modo, carece de sentido la distinción entre contratos de arrendamiento a tiempo determinado de los que no lo son, en vista de que el tratamiento legal es igual para una y otra contratación; lo esencial es que exista un sujeto objeto de protección respecto a un interesado que requiera de la restitución del inmueble que ocupa dicho sujeto, siempre y cuando sea de los destinados para vivienda. Así de simple.

De acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,<sup>17</sup> *interesado* son todas las personas naturales o jurídicas<sup>18</sup> afectadas en sus derechos o intereses por la ley, reglamento, ordenanza u otro acto y/o que tengan interés personal, legítimo y directo, y siendo interesado podrá por sí o por medio de su representante, dirigir peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. La condición de interesado la tendrán también quienes ostenten las condiciones de titularidad que indica el artículo 22 *ejusdem*,<sup>19</sup> aunque no hubieran intervenido en la iniciación del procedimiento pudiendo, en tal caso, apersonarse en el mismo en cualquier estado que se encuentre la tramitación. Por razones obvias, se estima que la Superintendencia no podrá iniciar de oficio este procedi-

<sup>15</sup> Artículo 16, primer aparte, de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda.

<sup>16</sup> *Ibidem* Art. 91.

<sup>17</sup> Artículos 2 y 22.

<sup>18</sup> Artículos 19 y 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.

<sup>19</sup> Artículo 23 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

miento sin solicitud de parte, aplicándose la máxima propia del principio dispositivo de *nemo iudex sine actore*.

El procedimiento administrativo previo a las demandas a que hace referencia tanto el Decreto Ley como el título III, capítulo I, de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, se encuentra regulado en el capítulo VII del Reglamento de la Ley<sup>20</sup> mencionando los requisitos que debe contener la solicitud en referencia, y si cumple con todos se le da entrada al tercer día hábil<sup>21</sup> de recibido y por un acto administrativo motivado, ordena el inicio del procedimiento que contendrá la designación del funcionario instructor, quien se avocará mediante escrito inmediatamente desde el momento de darse por notificado, a la instrucción y sustanciación del expediente al día hábil siguiente de darse por notificado.

Al referirse a la motivación de la solicitud con la documentación necesaria que la respalde, se traduce que contendrá la expresión sucinta de los hechos, las razones que hubieran sido alegadas y los fundamentos de ley pertinentes por aplicación analógica del artículo 18, numeral 5, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. De la misma manera que lo indica el título III de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículo 50), el segundo aparte del artículo 36 del Reglamento consagra que si la solicitud omite cualquiera de los requisitos, el Superintendente notificará al presentante (*interesado*), comunicándole las faltas u omisiones observadas, a fin que en el plazo de 15 días proceda a subsanarlos. El funcionario instructor del expediente respectivo debe dar cumplimiento a los extremos previstos en el artículo 7o. de este Decreto Ley bajo estudio, dejando constancia de todas las actuaciones practicadas, siendo responsabilidad de la administración impulsarlo en todos sus trámites, y así podrá, en consecuencia, solicitar a otras autoridades u organismos los documentos, informes o antecedentes que estime para la mejor resolución del asunto. El principio de preclusión de los actos en sede administrativa debe aplicarse con ocasión a este procedimiento previo para garantía y tutela de los justiciables intervinientes. Tanto el interesado y sus abogados como el sujeto objeto de protección tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado del mismo, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente y solicitar su certificación.<sup>22</sup>

Respecto a la notificación al sujeto objeto de protección, el artículo 38 del Reglamento exige que debe ser entregada en el domicilio o residencia

<sup>20</sup> Artículos 35 al 46.

<sup>21</sup> Días laborables de acuerdo con el calendario de la administración pública.

<sup>22</sup> Artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

del interesado (domicilio es el asiento principal de los negocios e intereses de una persona y residencia, el lugar donde efectivamente vive) y reunir los aspectos que cita la norma de manera expresa. Si resulta impracticable, se procede a la publicación del acto administrativo en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde se encuentre la sede del funcionario instructor.<sup>23</sup> Se entiende notificado cinco días hábiles (administrativo) después de la publicación, lo cual se advertirá en forma expresa y el costo de la misma corre siempre a cargo del interesado o presentante de la solicitud, en virtud del interés de impulsar el procedimiento previo.

El artículo 7o. contempla que presentada la solicitud, el funcionario competente (instructor) procederá a citar a la otra parte (de acuerdo con el Reglamento de la Ley, se refiere a una notificación y no citación) para que comparezca acompañada de abogado de su confianza a exponer sus alegatos y defensas en audiencia conciliatoria, que se llevará a cabo en un plazo no menor de diez días ni mayor de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la citación (es decir, notificación). La expresión “citación” a que refiere es sinónimo de “proceso” ante la jurisdicción ordinaria, y no al procedimiento previo ventilado ante la autoridad administrativa competente, debido a que en este procedimiento administrativo no hay sino notificación que se efectúa personal y/o por medio de la prensa, como ha sido indicado, y el Reglamento lo aclaró adecuadamente. Al referirse a la *audiencia conciliatoria*, se entiende como el acto jurídico cuyo objeto es evitar el pleito que se pretende entablar, procurando el avenimiento de las partes, quienes libremente manifiestan lo que estimen pertinente ante el funcionario instructor respecto a la solicitud planteada, y tratándose de una *audiencia*, es un acto oral. Es similar a la contemplada en los artículos 69 al 74 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, del 31 de julio de 2008.

Si la parte (sujeto objeto de protección) manifiesta no tener abogado de su confianza (término subjetivo) o no comparece dentro del plazo indicado en la norma, el funcionario deberá extender la correspondiente notificación (se menciona “citación” en forma errónea) a la defensoría especializada en materia de protección del derecho a la vivienda y suspenderá el curso del procedimiento previo hasta que comparezca el defensor designado, oportunidad en la cual fijará la fecha de la *audiencia conciliatoria*, notificando debidamente a todos los interesados. Se infiere que la comparecencia del defensor

---

<sup>23</sup> La Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda tiene su sede en Caracas, en la avenida principal de la urbanización Las Mercedes, con calle Orinoco, antigua sede de Conavi, frente al centro comercial Paseo Las Mercedes, municipio de Baruta, estado de Miranda.

público notificado debería producirse dentro del mismo lapso establecido en la norma y que el procedimiento queda suspendido por un lapso “abierto” supeditado a la comparecencia del defensor especializado en la materia. Para evitar demoras y costos para el Estado, así como a los usuarios y/o interesados, sería prudente que desde el momento en el cual se ordena la notificación del sujeto objeto de protección<sup>24</sup> fuera notificada, asimismo, la defensa pública —independientemente de la comparecencia o no del sujeto objeto de protección— toda vez que el trámite sería más célere y en beneficio de los intervinientes, habida cuenta que es necesaria la comparecencia de este funcionario público.

Los defensores públicos inquilinarios, por estar especializados, tienen competencia en materia civil y administrativa especial inquilinaria para la defensa del *derecho a la vivienda*. Pero una vez más se observa que este defensor público no defiende a los interesados (arrendadores, propietarios y otros, en situación similar) siendo justiciables como el sujeto objeto de protección catalogado en el Decreto Ley, adicionado a que existen interesados cuya capacidad económica no les posibilita hacerse asistir y/o representarse por abogados y en forma directa, por la situación en la cual se encuentran, proceden a efectuar el trámite en cuestión, encontrándose en estado de indefensión absoluta ante la asistencia debida y adecuada por parte del sujeto objeto de protección, quien siempre cuenta con la debida asistencia de la defensa pública. Es indiscutible la desigualdad manifiesta entre los intervinientes en este procedimiento.

Si la parte interesada, o el sujeto objeto de protección y demás notificados, de ser el caso, no comparecen a la *audiencia conciliatoria*, se declarará desierto el acto y, en consecuencia, deberá fijarse una nueva oportunidad dentro de los diez días hábiles siguientes. Si fijada la nueva oportunidad se verifica la incomparecencia de alguna de las partes, el operador de justicia (entiéndase, el funcionario instructor del expediente) procederá a dictar su decisión. Todas las actuaciones serán recogidas en un acta que forma parte integrante del expediente administrativo.<sup>25</sup>

La *audiencia conciliatoria* debe producirse en este procedimiento a objeto de instar a las partes a un arreglo, siendo lo prioritario. La inasistencia del solicitante a la última audiencia fijada o a cualquiera de sus sesiones se considera como *desistimiento de su pedimento*, dando fin al procedimiento. Se realiza en presencia de todos los interesados, presidida por el funcionario instructor

---

<sup>24</sup> Artículo 38 del Reglamento de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda.

<sup>25</sup> Artículo 31 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

y, de ser necesario, podrá prolongarse, suspenderse o fraccionarse cuantas veces sea requerida, para lograr la solución del conflicto, sin que el plazo total, contado a partir de la primera audiencia, exceda de 20 días hábiles. La redacción de esta disposición es similar a la contenida en la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.<sup>26</sup>

Al realizarse la *audiencia conciliatoria* en presencia de todos los interesados, se infiere que pueden estar asistidos o representados por abogados, al margen de que ante el organismo administrativo no es menester tal exigencia, como sucede en la jurisdicción ordinaria, pero dado lo delicado del asunto que se ventila, es conveniente la debida asistencia jurídica en este procedimiento, que permitirá el definitivo acceso o no a la jurisdicción ordinaria mediante el ejercicio de la acción que contiene la pretensión del interesado. La culminación del procedimiento previo administrativo la prevé el artículo 8o., al indicar que culminada la *audiencia conciliatoria*, los presentes suscriben un acta, en la cual hagan constar los acuerdos o resoluciones que las partes hubieran adoptado o, en su defecto, de la infructuosidad de las gestiones conciliatorias realizadas, conforme a lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es decir, que los acuerdos adoptados se recogen en una acta suscrita por todos los presentes.<sup>27</sup>

El Reglamento de la Ley especial nos recuerda en sus artículos 45 y 46, que el acta que suscriban los presentes forma parte integral del expediente administrativo, y que en el supuesto de no llegar a ningún acuerdo y/o la decisión fuera favorable a alguna de las partes, el funcionario instructor debe dar cumplimiento a los señalamientos del artículo 9o. del Decreto Ley, y tal afecto debe dejar constar de las actuaciones en el expediente respectivo. La *audiencia* reviste especial interés, debido a que los intervinientes expondrán sus alegatos en un *acto único* tendente a resolver el conflicto contenido en la solicitud que da origen al procedimiento previo. Se destaca que el órgano rector utilizará procedimientos expeditivos en la tramitación de los asuntos que lo justifique, más aún cuando se refiere al derecho humano de la vivienda.<sup>28</sup>

El artículo 9o. refiere que como resultado de la celebración de la audiencia y llegado a un consenso de solución, ambas partes manifestarán la forma y el tiempo de ejecución de lo acordado. De producirse el consenso,

---

<sup>26</sup> Artículo 73.

<sup>27</sup> La *conciliación* es un medio de composición procesal en el cual se reconoce el derecho reclamado por la otra parte; es sinónimo de arreglo amistoso, siendo un acto de jurisdicción voluntaria, y el acta que la contenga es un título ejecutivo. Para conciliar se requiere capacidad de obrar y procesal.

<sup>28</sup> Artículo 35 de la Ley del Régimen Prestacional, *cit.*

deseable y justo, es interesante referirse a la *omisión* normativa de la forma y el tiempo de ejecución. En efecto, habiéndose desarrollado un procedimiento previo al acceso a la jurisdicción por ante la Superintendencia y considerando que la decisión que se adopte es un acto administrativo de efectos particulares, susceptible de ser recurrible en nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, de conformidad con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, debió aclararse la aludida forma y tiempo de ejecución, y, en tal sentido, nada alude el Reglamento de la ley especial.

El mismo artículo 9o. dispone que cuando no hubiera acuerdo entre las partes, el funcionario actuante deberá motivar la decisión correspondiente con base en los argumentos y alegatos presentados (motivación), y si la decisión es favorable a la parte contra la cual obra la solicitud, dictará una resolución mediante la cual dicha parte quedará protegida contra el desalojo, habilitando la vía judicial para el solicitante. Si, por el contrario, la decisión fuera favorable para éste, el funcionario indicará en su resolución el plazo tras el cual podrá efectuarse el desalojo, el cual sólo podrá ejecutarse por orden judicial, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley y el resto del ordenamiento jurídico vigente.

Es evidente que cuando no haya acuerdo entre las partes el funcionario debe motivar la decisión correspondiente, y en caso de que sea favorable al sujeto objeto de protección, la resolución administrativa que dicte lo protegerá y habilitará la vía judicial para el solicitante, mientras que si es favorable a éste, la decisión debe indicar el plazo para el desalojo, pero la ejecución queda reservada para los órganos judiciales (no al organismo administrativo), lo cual se traduce en que debe plantearse la correspondiente demanda ante la jurisdicción. La resolución que dicta el funcionario instructor, sin especificar nada más, permite interpretar que siendo un acto administrativo de efectos particulares que no indica el lapso para ser recurrido ante la jurisdicción contencioso administrativa, ese lapso de caducidad es de seis meses de acuerdo con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y no de 60 días continuos, como sucede cuando por ejemplo emana de la administración un acto administrativo de “efectos temporales”, como es el que fija el monto del canon de arrendamiento máximo mensual y/o el que revisa el ya establecido y/o el que impone sanciones por los ilícitos inquilinarios según lo que establece el Decreto Ley de Arrendamientos Inmobiliarios, ahora aplicable únicamente para los inmuebles cuyos usos no son de vivienda.

El acceso a la vía judicial, cumplido el procedimiento previo, está regulado en el artículo 10o., que prevé que las partes pueden acceder a los ór-

ganos jurisdiccionales competentes para hacer valer sus pretensiones, pero es requisito *sine qua non* cumplir con el procedimiento previo revestido de la protección garantista del debido proceso administrativo como pauta el texto constitucional<sup>29</sup> que supone la preservación de una serie de derechos para los sujetos involucrados en la relación procedimental: derecho a la defensa, a ser oído, a probar en la sustanciación y la decisión del asunto por parte de la autoridad competente. Al dictar el funcionario instructor la correspondiente resolución, consecuencia del trámite y sustanciación del procedimiento previo administrativo, que es esencial para obtener la restitución de la posesión del bien arrendado, es recurrible en nulidad ante estos órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, proceso que en cada instancia tiene una duración aproximada de un año.

En un procedimiento inquilinario rigido por principios de orden público, de protección al arrendatario, la filosofía jurídica que informa al proceso debe ser más amplia, y las facultades de los sentenciadores tienen forzosa-mente que serlo, pero de acuerdo con el contenido de la norma, al ser dictada, finalmente, la sentencia definitivamente firme después de la tramitación de un engorroso, demorado y oneroso procedimiento, como se ha indicado, surgirá para el interesado la posibilidad de acudir o acceder a los órganos judiciales, según los términos de este Decreto Ley.

La garantía del derecho a la defensa la plasma el Decreto Ley en el artículo 11o., al consagrar que cuando alguna de las partes optare por acudir a los órganos jurisdiccionales, el juez competente se asegurará de que el sujeto objeto de protección cuente con asistencia o representación jurídica durante todo el proceso, y aun en la fase de ejecución. En el caso de que manifieste la imposibilidad de proveérsela por sus propios medios, el juez suspenderá el proceso, a los fines de notificar a la defensa pública a los efectos de designación y comparecencia del defensor designado y/o sustituido, si fuera el caso. En el proceso judicial, el sujeto objeto de protección debe estar asistido o representado jurídicamente, y es obvio que el representante de la defensa pública especializado en la materia está desvinculado a tales fines con el auxiliar de justicia denominado “*defensor ad litem o defensor judicial*”, que consagra el código adjetivo.

De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Abogados, toda persona puede utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses; sin embargo, quien sin ser abogado deba estar en un juicio, como el caso de marras, o cuando se trata de quien ejerza la representación por disposición de la ley o en virtud de un contrato, deberá

---

<sup>29</sup> Artículo 49.

designar abogado para que lo represente o asista en todo el proceso, lo cual ratifica esta norma como una manifestación natural del derecho a la defensa constitucional y a la tutela judicial efectiva. Es notable la demora expresada en este proceso judicial, al indicar que en caso de que el sujeto objeto de protección carezca de un defensor se suspende el proceso sin determinación alguna de plazo ni término de suspensión, lo cual acarreará demoras y gastos a la parte afectada, al margen de que su objetivo prioritario es la restitución del bien inmueble.

Con este dispositivo no existe la posibilidad de que opere para el sujeto objeto de protección la *confesión ficta* en el proceso, debido a que si el juez como director del mismo y quien debe ser imparcial, imparcial e independiente, debe asegurarse de que siempre cuente con asistencia y/o representación jurídica, es indiscutible la marcada desigualdad de las partes, toda vez a que únicamente el sujeto objeto de protección cuenta con el apoyo manifiesto y absoluto por parte del sentenciador. Diferencia manifiesta respecto al interesado o solicitante.

En lo que respecta a la ejecución de los desalojos con ocasión de este procedimiento, la norma contenida en el artículo 12o. establece que los funcionarios judiciales estarán obligados a suspender por un plazo no menor de 90 días hábiles ni mayor a 180 días hábiles, cualquier actuación o provisión judicial en fase de ejecución de sentencia que implique la terminación o cese sobre la posesión legítima del bien destinado a vivienda, sea que se encuentre en estado de ejecución voluntaria o forzosa, debiendo notificar al sujeto afectado por el desalojo y cualquier otra persona que considere necesaria en resguardo y estabilidad de sus derechos.

No obstante el trámite del procedimiento administrativo previo que implica demoras y gastos innecesarios para acceder a la vía judicial, efectuado el trámite regular ante la jurisdicción ordinaria, superada la fase cognoscitiva del proceso al arribar a la ejecutiva y pese a que las partes se encuentran en derecho, por haber expuesto sus alegaciones, argumentos, promovido y evacuado las pruebas pertinentes controladas en el juicio, nuevamente se suspende el proceso, con la obligación de notificar al sujeto afectado por el desalojo, y a cualquier otra persona, sin indicar a quién se refiere de manera específica, debido a que a lo largo del juicio han mediado todas las notificaciones requeridas de acuerdo con los principios constitucionales y en apego a lo que determina expresamente el Código de Procedimiento Civil. Por otra parte, la aludida suspensión supone un plazo demorado, que afecta considerablemente la esfera de los derechos e intereses de quien con justicia a lo que aspira es a lograr que el inmueble de su propiedad le sea restituido conforme a nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 13o. regula que dentro del plazo, esto es, no menor de 90 días ni mayor de 180 días hábiles, el juez debe cumplir con las siguientes condiciones (concurrentes) para la *ejecución del desalojo*:

1. Verificar que el sujeto afectado por la medida de desalojo hubiera contado en el proceso con la debida asistencia u acompañamiento de un abogado de su confianza, o en su defecto de un defensor público en materia de protección del derecho a la vivienda; si no hubiera ocurrido, se deberá efectuar el procedimiento previo establecido en los artículos 5, 6, 7 y 8, ya comentado, sin cuyo cumplimiento no podrá procederse a la ejecución del desalojo.

El interesado tiene la obligación de cumplir con el procedimiento previo explicado, que de acuerdo con el artículo 11, el juez de la causa se ha asegurado de que el sujeto objeto de protección cuente con la asistencia o representación jurídica durante el proceso, de manera que el “débil jurídico” de esta relación no quede en “estado de indefensión”; que si éste se encuentra en la imposibilidad de lograr la debida asistencia (a diferencia de lo que sucedería con el interesado y/o solicitante), la tendrá siempre a través del defensor público especializado en la materia. Pero surge una duda, y es precisamente cuando el proceso judicial se ha desarrollado mediando la intervención del “defensor judicial”, quien no es abogado de la confianza del afectado: ¿qué situación se plantearía?

No se precisa en el Decreto Ley, pero como quiera que nos referimos a un proceso justo con las garantías debidas, es evidente que al demandado le han protegido sus derechos e intereses en el mismo al no comparecer dentro del término procesal, siempre mediando la designación del defensor judicial como pauta la normativa referida a la citación en el código adjetivo. Una vez más, se destaca que tanto en el procedimiento administrativo previo como en el judicial, el impulso y la responsabilidad procesal están a cargo del interesado, y no del sujeto afectado por la medida de desalojo; que el interesado no cuenta ni contará como justiciable con la asistencia debida de la defensa pública, como en efecto sí cuenta el afectado: se obvia que también es un sujeto afectado, al no poder restituirse en su vivienda (derecho humano) que le pertenece. Es ostensible la marcada falta de equilibrio entre las partes respaldada por la normativa sesgada y parcializada al sujeto objeto de protección por este Decreto Ley, que contraviene principios constitucionales y procesales.

2. Remitir a la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Vivienda, una solicitud mediante la cual disponga la provisión de un refugio temporal o solución habitacional definitiva para el sujeto afectado por el desalojo y su grupo familiar, si manifestara que no tiene lugar donde habitar.

Se evidencia otra demora más a los fines de la obtención de la entrega del inmueble al interesado, porque ante el cumplimiento estricto de la sustanciación y trámite del procedimiento previo administrativo, largo y engorroso, se le añade una carga más a la Superintendencia, si el afectado manifiesta que carece de un lugar donde habitar en cuanto a la provisión de un refugio temporal o una solución habitacional definitiva. La parte *in fine* de la norma analizada dispone que en todo caso no se procederá a la ejecución forzosa sin que se garantice el destino habitacional de la parte afectada, por ser un derecho de interés social e inherente a toda persona.

Ahora bien, ante este dislate jurídico, surge esta interrogante: ¿cómo se avala ese destino habitacional ante la escasez de viviendas para alquiler en el país, que es un hecho público y notorio? Precisamente, el interesado plantea la restitución del inmueble porque lo requiere al carecer de vivienda, y mal podría garantizarle al sujeto afectado una vivienda cuando ni siquiera dispone de la suya. Sobran comentarios.

Así las cosas, cuando la sentencia haya quedado definitivamente firme, por agotamiento, falta de ejercicio o inexistencia de recursos haya pasado en autoridad de cosa juzgada, se pasa a la fase ejecutoria del fallo, observando que la concesión a la parte perdidosa en un juicio del lapso de ejecución voluntaria es de orden público, porque es el momento en que el vencido puede cumplir pacíficamente con la decisión y sin más obligaciones que las impuestas por el dispositivo del fallo y/o cualquier acto equivalente a ella. Queda ilusoria la ejecución de la sentencia con esta normativa especial: el procedimiento previo y el proceso judicial serán “letra muerta”, debido a que es difícil solucionar el destino habitacional del sujeto afectado, porque uno de los problemas que cada día afecta más a la población venezolana es la falta de viviendas para ser cedidas en alquiler, y lleva a plantearse la clase de garantía que puede brindarse a la parte afectada, en vista de que el interesado en este proceso también requiere de una garantía para restituirse en la posesión de su vivienda, derecho de interés social e inherente a la persona, y que en los términos expresados no la tiene.

El artículo 16o. determina de manera expresa la prohibición de decretar medidas cautelares de secuestro sobre viviendas que constituyan el hogar de una familia, en las demandas por incumplimiento o resolución contractual, cobro de bolívares o ejecución de hipoteca. De manera notoria se evidencia que este dispositivo deroga el contenido de los tres supuestos del artículo 599, numeral 7 del Código de Procedimiento Civil, así como el contenido del artículo 39 de la inaplicable Ley de Arrendamientos Inmobiliarios para los Inmuebles Destinados a Viviendas, que consagra los supuestos de procedencia de la medida cautelar de secuestro cuando se produzca

el vencimiento de la prórroga legal. Esta prohibición obvia el principio o garantía constitucional de la tutela judicial efectiva.

La preeminencia del Decreto Ley se expresa en el artículo 19, al establecer que tendrá aplicación preferente respecto de la legislación en materia de arrendamientos inmobiliarios (Ley de Arrendamientos Inmobiliarios) y la procesal vigente (Código de Procedimiento Civil) en lo referente a condiciones, requisitos y procedimiento de ejecución de desalojos de los sujetos objeto de protección.

Vale la pena recordar al maestro Hans Kelsen, fundador de la teoría pura del derecho, quien “piramidarizó” o concibió todo el ordenamiento jurídico como un sistema de normas, y siendo el objeto de la ciencia del derecho, precisamente la norma jurídica, defiende que la validez de todas las normas jurídicas emana y depende de otra norma superior, a la que el resto deben su validez y eficacia.

El ordenamiento jurídico sería pues jerárquico, escalonado, una especie de pirámide, cuya cúspide ocupa la Constitución como norma suprema del sistema normativo de un Estado y por debajo de las cuales, con una eficacia de norma fundamental, estarían las leyes orgánicas y especiales, las leyes ordinarias y los decretos leyes, los reglamentos, las ordenanzas y otras disposiciones gubernativas de carácter general, los actos administrativos, etcétera, según el rango jerárquico del órgano que la emana y de los efectos (generales o particulares) que tales normas tengan. De la forma concebida en esta norma, la pirámide en referencia se encuentra *invertida*, habida cuenta que coloca a este Decreto Ley en un lugar que no le corresponde de acuerdo con lo precedentemente comentado.

Con esta nueva normativa no existe respeto alguno a la gradación de la pirámide jurídica, ya que existe un alzamiento evidente contra la norma fundamental, de manera que los jueces no pueden declarar la certeza de las relaciones jurídicas conflictivas para otorgar un adecuado derecho a la defensa resguardando la igualdad procesal. Existe una clara imparcialidad funcional para la efectiva tutela judicial de todos los derechos. Por ello hay que tomar partido por la Constitución y no por la ley, proclamando la libertad, la garantía del debido proceso, el derecho de todo ciudadano de ser juzgado imparcialmente, colocado en perfecta igualdad frente al contradictor, con absoluta bilateralidad de la audiencia y sin que el juez asuma actitudes paternalistas con las partes.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Alvarado Velloso, Adolfo, *Debido proceso versus pruebas de oficio*, Buenos Aires, Editorial Juris, 2005, pp. 311 y 312.

#### IV. CONCLUSIONES

En Venezuela, el siempre vigente tema de la vivienda continúa asido de la mano por una excesiva vulnerabilidad que no finaliza: cada día es asfixiante la situación que genera a todo nivel. La vivienda es el centro de la crisis socioeconómica, agudizada por esta nueva e improvisada legislación que en lugar de ponderar y armonizar las dos posiciones constantes de la relación locativa; esto es, la del arrendador y/o propietario y la del arrendatario u ocupante legítimo, lo que ha logrado es el resurgimiento de un enfrentamiento que había sido superado con creces a través de la adecuada legislación inquilinaria de 1999, siendo las decisiones de los tribunales en esta materia el mejor testimonio.

Esta legislación constituye una absoluta *involución* en la materia inquilinaria que había superado los escollos del pasado en forma armónica y equilibrada: viola principios constitucionales, como son el derecho de propiedad, la irretroactividad de la ley, la obligación de cumplir y acatar la carta fundamental, las leyes y los demás actos del Poder Público; determina la usurpación de las funciones del Poder Legislativo y Judicial en función jurisdiccional; viola la tutela judicial efectiva, así como la normativa acerca de las medidas cautelares y ejecución de sentencias.

Desde su promulgación se ha producido una escasez de inmuebles residenciales, debido a que los constructores se abstienen de edificar, y los particulares han dejado de adquirir viviendas como mecanismo de ahorro y/o inversión, lo cual se traduce en un mercado informal y con la entrada en visor de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas, que refuerza y complementa el contenido del Decreto Ley analizado, los inquilinos no pagan el monto del canon de arrendamiento del inmueble, sino que se niegan, aun cuando dispongan de un inmueble para mudarse, a entregar el inmueble arrendado unido al hecho cierto de proferir amenazas a los propietarios cuando se les exige el cumplimiento de alguna de las cláusulas del contrato. El caos inquilinario es la regla en los actuales momentos. La violencia ha resurgido, lamentablemente. Tales cambios han sido determinantes con resultados negativos: la inversión indispensable para que el crecimiento de la economía en general se mantenga estancada y limitan el aparto productivo.

No obstante, sostengo que existe *una luz al final del túnel*. Confiemos en que la doctrina y la jurisprudencia se encarguen de decantar y brindar la claridad suficiente para que estos instrumentos legales cumplan su finalidad para toda la población venezolana. Una ley no debe ser sesgada y aplicar-

se a un solo grupo cuando se trata de una relación bilateral, como es el arrendamiento. No cabe duda que en la normativa analizada únicamente se protege al sujeto objeto de protección con fundamento en que es el débil de la relación, porque la vivienda es un derecho humano, y ciertamente lo es, pero también respecto del propietario y/o arrendador, quien ante la escasez de viviendas requiere restituirse de la suya. Este problema atañe a todo el pueblo venezolano y es una visión compartida entre el Estado, las universidades, las empresas privadas y el resto de las organizaciones que hacen vida en el sector, lo que podrá finalmente resolver el problema álgido inquilinario.

Todos, sin excepción, tenemos el derecho y el deber de ser *parte de la solución*.