

---

**Análisis Económico del Derecho de Propiedad  
en la República Dominicana:  
El Régimen de los Alquileres**

*Por Mónica Infante Henríquez, 2008*

---

Berkeley Program in Law &  
Economics

*Latin American and Caribbean Law and Economics  
Association (ALACDE) Annual Papers*  
(University of California, Berkeley)

---

Year 2008

Paper 052708-1

---

Análisis Económico del Derecho de  
Propiedad en la República Dominicana:  
El Régimen de los Alquileres

Mónica Infante Henríquez  
Universidad Iberoamericana, Dominican Republic

This paper is posted at the eScholarship Repository, University of California.  
<http://repositories.cdlib.org/bple/alacde/062708-1>  
Copyright ©2008 by the author.

# ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE DERECHO Y ECONOMÍA (ALACDE)

México, D.F., 2008

Análisis Económico del Derecho de Propiedad en la República Dominicana: El Régimen de los Alquileres <sup>1</sup>



Mónika Infante Henríquez <sup>2</sup>

## Resumen

El presente trabajo es parte de una serie de investigaciones que tienen como objetivo identificar disposiciones legales de la República Dominicana relacionadas con el derecho de propiedad que en lugar de incentivar el uso eficiente de los recursos y la eficiencia económica, promueven incentivos perversos y pérdida de bienestar. A través del enfoque económico del derecho se analizan algunas disposiciones relacionadas con las legislaciones inmobiliarias y de propiedad intelectual, entre otras, señalando en qué medida las mismas o su aplicación actual no favorece el uso eficiente de los recursos, no promueven el bienestar social, o simplemente, no cumplen con sus objetivos originales.

<sup>1</sup> Trabajo presentado en la Conferencia anual de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Derecho Economía, celebrada en México, DF, en mayo de 2008.

<sup>2</sup> Mónica Infante Henríquez. Doctora en Derecho Summa Cum Laude de la Universidad Iberoamericana, República Dominicana, 1999. En el 2000 obtuvo un LLM en la Universidad de Utrecht, Holanda, en Análisis Económico del Derecho. En el 2003 obtuvo un LLM de la Universidad de Chicago enfocado al Derecho de la Competencia y de los mercados regulados. Participó en la "Academy of American and International Law" en Dallas, Texas en el 2002 y es miembro del Antitrust Section del American Bar Association. Se desempeñó desde el año 2000 hasta el 2006 como abogada asociada de la firma Squire Sanders & Dempsey. En el 2007 fundó Saxum Legal, la división de servicios legales de Saxum Consulting Group. Es profesora de Derecho de la Competencia y de Análisis Económico del Derecho, tanto a nivel de licenciatura, como en la Maestría en Regulación Económica de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (Recinto Santo Tomás de Aquino), y además funge como International Adjunct Professor of Law.

En particular, en esta fase se analiza el Régimen de los Alquileres en la República Dominicana. El trabajo concluye con una serie de recomendaciones encaminadas a lograr modificaciones legales que tiendan a afianzar el rol de los derechos de propiedad para el desarrollo económico de la República Dominicana.

## **Introducción**

En el estudio del desarrollo económico, los derechos de propiedad han sido recientemente colocados en su justo lugar como una condición necesaria para una economía de mercado funcional y la asignación eficiente de los recursos. Uno de los grandes retos de las sociedades y, en particular, de la sociedad dominicana, es desarrollar un sistema de protección de los derechos de propiedad robusto que promueva el crecimiento económico y el desarrollo. Los obstáculos que se encuentran en la trayectoria a este objetivo son considerables y requieren de mucha atención.

El análisis económico del derecho justifica la existencia de los derechos de propiedad ya que su goce, cuando los mismos son completos, genera los incentivos necesarios para que el comportamiento racional de los agentes promueva el uso eficiente de los recursos.

En ese sentido, los derechos de propiedad deben definirse de manera que los propietarios disfruten plenamente del derecho de usar sus bienes, de disfrutar los mismos y de excluir a los terceros de su uso.

La ausencia de un sistema de protección de los derechos de propiedad limita la producción humana. Se entiende que las personas solamente producirían lo que podrían consumir y no realizarían inversiones en el presente debido a la imposibilidad de apoderarse de los beneficios de dichas inversiones en el

futuro.<sup>3</sup> Por esto, la creación de un sistema de derechos de propiedad permite una visión de largo plazo. La otra ventaja que se deriva del sistema de derechos de propiedad es que dado el control y derecho exclusivo otorgado a una persona sobre un bien, la cooperación entre los individuos es posible ya que los intercambios obran en beneficio de todos.

Los derechos de propiedad se inician con la exclusión, pero también involucran la capacidad de disponer del bien. Es su uso que hace que el derecho sea valioso y su intercambio que permite la especialización de los medios de producción.

Derechos de propiedad claramente delimitados ayudan a alcanzar un ordenamiento eficiente de la actividad económica. Esto se logra a través de la creación de seguridad más allá del corto plazo que incentiva inversiones a largo plazo (eficiencia dinámica); como herramienta de coordinación<sup>4</sup>, dada la certidumbre en el derecho que facilita el intercambio, como una condición que permite la asignación eficiente de los recursos;<sup>5</sup> a su vez como condición previa a la inversión por terceros.<sup>6</sup>

Después de años de analizar el importante rol que los derechos de propiedad juegan en el desarrollo económico y el crecimiento, los académicos y los gestores de políticas públicas están comenzando a reconocer que la propiedad es un elemento central de una sociedad próspera y por eso deben formar parte de todo programa de desarrollo sostenible. No obstante, se reconocen dificultades en la implementación de políticas de ampliación de los derechos de propiedad que puedan dar los resultados deseados.<sup>7</sup>

---

3 Germán Coloma, *Apuntes para el Análisis Económico del Derecho Privado Argentino*. Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina Working Papers Series. 1999.

4 F. Scott Kieff, *On Coordinating Transactions in Information: A Response to Smith's Delineating Entitlements in Information*, 117 *Yale, L.J. Pocket Part* 101 (2007).

5 Ronald Coase, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, October 1960: 1-44.

6 Robert D. Cooter and Hans-Bernd Schäfer (2007), "Law and the Poverty of Nations - Elements of Legal Reform", *German Working Papers in Law & Economics*, Vol.2007, Article 16, <http://www.bepress.com/gwp/default/vol2007/iss2/art16/>

7 Karol Boudreaux, "The Role of Property Rights as an Institution: Implications for Development Policy", *Mercatus Policy Series, Primer No.2*, Mercatus Center, May 2005.

Pretendemos identificar algunas debilidades del régimen de protección de los derechos de propiedad en la República Dominicana. En particular, haremos una revisión del régimen de alquileres, a fin de revelar las debilidades del sistema y cómo el mismo no incentiva el uso eficiente de las propiedades afectando así la oferta de viviendas en el país.

El presente trabajo se estructura de la manera siguiente. La Sección 1 presentará la clasificación de la República Dominicana con relación a la protección de los derechos de propiedad.

En la Sección 2, se presentarán datos actualizados relacionados con los regímenes de protección de los derechos de propiedad en el país, incluyendo todo lo relativo al ambiente institucional y de corrupción, según los índices internacionales más recientes. En la Sección 3 se realizará un análisis del caso específico del régimen de alquileres, indicando las debilidades del mismo y cómo genera incentivos opuestos a la eficiencia económica. En la Sección 4 se incluye un análisis sobre el efecto del control de alquileres sobre el valor de las propiedades inmobiliarias. La Sección 5 se dedica a presentar las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

## **I. Derechos de Propiedad en República Dominicana: ¿Cómo estamos?**

La Alianza de Derechos de Propiedad (“PRA”) creó en 2006 la “Hernando de Soto Fellowship”, un fondo de investigación con el objetivo principal de producir el Índice Internacional de Derechos de Propiedad (“IPRI”)<sup>8</sup>, como el esfuerzo más amplio de crear un indicador de la situación de los derechos de propiedad privados alrededor del mundo. El reporte del

---

<sup>8</sup> International Property Rights Index - 2008 Report.

IPRI del 2008 abarca 115 países, integrando aspectos relativos a derechos de propiedad física e intelectual.

La PRA sostiene que como la protección de los derechos de propiedad física e intelectual es igualmente importante. Los derechos de propiedad contribuyen a incrementar los niveles de estabilidad y proveen a las personas con el conocimiento y la confianza de que sus bienes permanecerán en sus patrimonios. Las patentes y los derechos de autor proveen a los inventores y científicos la posibilidad de ser recompensados por sus invenciones. Por su parte, los derechos sobre la propiedad inmobiliaria otorgan el poder a los ciudadanos de usar y prosperar como resultado de sus inversiones.<sup>9</sup>

Los países que han demostrado una tendencia al respeto y vigilancia a las instituciones de los derechos de propiedad son los que se benefician de altos niveles de riqueza promedio. Las variables utilizadas en este índice exhiben las múltiples facetas de estas instituciones y lo dificultoso que resulta implementar un régimen ideal de derechos de propiedad.<sup>10</sup>

En base a la definición de derecho de propiedad del economista Armen Alchian<sup>11</sup>, el IPRI está compuesto de tres categorías principales (componentes), considerados esenciales para la fortaleza y protección del sistema de propiedad de un país:

## I. Ambiente Legal y Político

### a. Independencia Judicial

### b. Confianza en las cortes

9 Idem

10 International Property Rights Index - 2008 Report. Foreword by Richard A. Epstein. The Role of Property Rights and Voluntary Exchange for Economic Development.

11 Según él, un derecho de propiedad es la autoridad exclusiva de determinar cómo un recurso es usado. Además, los derechos de propiedad tienen otros dos atributos, uno es los derechos exclusivos a los servicios del recurso y el derecho de delegar, rentar o vender, cualquier porción de los derechos por intercambio o por donación, al precio que el propietario determine (asumiendo que alguien está dispuesto a pagar ese precio). Ver Armen Alchian, "Property Rights", The Concise Encyclopedia of Economics, Ed. David R. Henderson. Library of Economics and Liberty, December 1, 2007, <http://www.econlib.org/library/Enc/PropertyRights.html>

- c. Estabilidad Política
- d. Control de la Corrupción

## 2. Derechos de Propiedad Física

- a. Protección de los Derechos de Propiedad Física
- b. Registro de Propiedad (incluye dos sub-variables)
- c. Acceso a Préstamos

## 3. Derechos de Propiedad Intelectual

- a. Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual
- b. Registro de Propiedad (incluye dos sub- variables)
- c. Piratería en Derecho de Autor
- d. Protección de Marcas

El componente Ambiente Legal y Político representa el ambiente en el cual los individuos se pueden beneficiar de la existencia de derechos de propiedad privada. La independencia judicial y la protección de derechos de propiedad por el sistema de justicia, así como un sistema político y legal transparente y estable son vitales para que los derechos individuales puedan desarrollarse. Por su parte, los componentes dos y tres enfatizan aspectos esenciales de la protección de los derechos de propiedad física e intelectual. Las variables que se incluyen en estos dos componentes toman en cuenta resultados de jure y de facto sobre la protección de los derechos de propiedad en los distintos países. Finalmente, cada uno de los tres componentes comprende además otras variables, para un total de doce.

La escala de evaluación total del IPRI va desde 0 a 10; y representa el nivel más fuerte de protección a los derechos de propiedad y 0 el nivel de ausencia total de protección en un país. De manera similar, cada componente y variable es colocada en la misma escala de 0 a 10. Para el cálculo del índice final, las variables de cada componente se promedian para derivar



una puntuación del componente en cuestión. El IPRI final es el promedio de las puntuaciones de los tres componentes.<sup>12</sup>

El IPRI del 2008 clasifica un total de 115 países que abarcan el 96 por ciento del producto interno bruto del mundo. Estos países difieren sustancialmente en su desempeño económico y estructura de mercado.

De conformidad con el IPRI por país, la República Dominicana está clasificada en el lugar 77 de los 115 países. El IPRI de la República Dominicana es de 4.6. El país obtuvo 4.4. en el componente de Ambiente Legal y Político, 5.3 en Derechos de Propiedad Física y 4.1 en Derechos de Propiedad Intelectual.

En la clasificación por quintiles, la República Dominicana aparece en el 4to quintil.<sup>13</sup> El IPRI de República Dominicana es igual a la media de América Latina de 4.6. La media total del IPRI es de 5.5, la media en Ambiente Legal y Político es de 5.1, la media en Derechos de Propiedad Física es 5.8 y la media en Derechos de Propiedad Intelectual es de 4.9. La República Dominicana está por debajo de la media del total de los 115 países en los tres componentes evaluados.

En conclusión, la protección de los derechos de propiedad en República Dominicana es deficiente. Como veremos en la próxima sección, hay muchas razones para que la puntuación de la República Dominicana sea baja, pero sobretodo con pocas expectativas de mejorar en el corto plazo.

---

12 Las variables del IPRI vienen de siete fuentes diferentes. A fin de combinar variables que no vienen en forma de índice y por tanto no podían ser fácilmente normalizadas se utilizó una fórmula de estandarización. Ver Internacional Property Rights Index-2008 Report, página 20.

13 Los países que conforman el 4to quintil son Croacia, Bulgaria, Indonesia, Malawi, Tanzania, Egipto, Vietnam, Benin, Argelia, Madagascar, Guatemala, Argentina, Ucrania, Kenya, Mozambique, Uganda, Kazajstán, Camerún, Perú, Honduras, Zambia y Rusia.

## **2. Derecho de Propiedad en República Dominicana: ¿Por qué estamos tan mal?**

Los resultados de IPRI no son de extrañar. Los componentes y variables del IPRI, y sus resultados no sorprenden, dados los problemas institucionales que enfrenta el país. Una serie de estudios recientes ha detallado la situación de la República Dominicana con relación a su nivel institucional, los niveles de corrupción, así como la situación de extralegalidad en que se manejan diferentes asuntos, y en particular, asuntos relacionados con la protección de los derechos de propiedad.

De particular interés son los resultados que reflejan los estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Heritage y Transparencia Internacional. Al respecto nos referiremos brevemente a continuación.

### **a) Estudio de Extralegalidad<sup>14</sup>**

A principios del 2006, un equipo de investigadores del ILD junto con expertos locales realizó un “Diagnóstico Preliminar” en doce países de América Latina y el Caribe para obtener una imagen descriptiva de la magnitud y las prácticas de sus economías extralegales. Los resultados se presentaron al BID en junio de 2006.<sup>15</sup>

El estudio consiste en una evaluación del marco legal e institucional llevado a cabo por el BID, a fin de evaluar la capacidad del país de proporcionar las tres instituciones básicas indispensables para impulsar el desarrollo económico: derechos de propiedad fungibles, organizaciones empresariales y mercados expandidos. Para ello se realizó una evaluación -desde el punto de vista de su contenido y aplicación práctica-

14 Este Estudio Preliminar de la Extralegalidad en República Dominicana ha sido realizado por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Lima, Perú, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

15 <http://www.ild.org.pe/es/bid/proyecto>

de las leyes y los reglamentos que explican los obstáculos institucionales para la inclusión de la mayoría de activos en la economía legal. Para ilustrar los obstáculos impuestos por el Estado, se han identificado algunos ejemplos en los que se analiza en detalle las características y los costos. De la referida evaluación, se concluye que los principales obstáculos para la existencia de un sistema que asegure los derechos de propiedad y permita su uso económico son los siguientes:

- Las invasiones son el principal mecanismo de acceso a la tierra urbana por los pobres. Según los especialistas consultados, alrededor del 40% de la población metropolitana en Santo Domingo vive en terrenos invadidos.

- Existe un importante volumen de predios (alrededor de un 40% del total) que se encuentra al margen de las garantías de seguridad que debiera ofrecer el sistema de registro de títulos. Las posibilidades de que los propietarios de estos predios puedan ingresar a un mercado inmobiliario ampliado son muy limitadas.

- El sistema de registro de títulos no ofrece las garantías que requiere el uso económico de los predios en mercados expandidos, debido a problemas en el registro de títulos que propician la existencia de títulos defectuosos.

- Los costos para el acceso y permanencia en el sistema de registro de títulos es una barrera de acceso para los pobres.

- No existen políticas de regularización de tierras urbanas ni rurales que enfrenten la necesidad de saneamiento legal de los títulos que estando inscritos son defectuosos, ni la regularización de predios sin título para que puedan entrar al registro.

- Las regulaciones urbanísticas sobre uso del suelo y licencias de construcción son generadoras de extralegalidad por sus altos costos de transacción, su falta de transparencia y la excesiva discrecionalidad de los funcionarios públicos en la tramitación de los procesos.

- Las regulaciones del mercado de alquileres en su afán de proteger a los arrendatarios terminan convirtiéndose en una fuente de informalidad.
- Las regulaciones de reforma agraria comprenden una alta intervención del Estado en el mercado de tierras. Aun cuando el proceso de reforma agraria ha tenido un impacto limitado, las restricciones a la disposición de derechos por los beneficiarios incentivan fuertemente la extralegalidad.<sup>16</sup>

## **b) Índice de Libertad Económica**

Este estudio, que la Fundación Heritage<sup>17</sup> viene realizando desde hace años, valora y clasifica 157 países en cuanto a su grado de libertad económica, considerando una serie de aspectos como la carga fiscal, la intervención del gobierno en la economía, las restricciones a las inversiones extranjeras, el peso de las regulaciones, la protección de los derechos de propiedad, el grado de corrupción, etc.

La República Dominicana obtuvo una puntuación de 58.5 de 100 y se colocó en el número 87 de los 157 países evaluados. Asimismo, se colocó en el número 20 de los 29 países de América Latina. Se encuentra entre los países catalogados como “mostly unfree”.

El Índice de Libertad Económica 2008 incluye 162 países en relación con 10 factores específicos de libertad económica, que se enumeran más abajo. Los puntajes altos próximos al 100 representan niveles más elevados de libertad. Cuanto más alto es el puntaje en determinado factor, menor es el nivel de interferencia del Gobierno en la economía.

El conjunto de estas 10 libertades ofrece una descripción empírica del grado de libertad económica de un país. Un análisis sistemático de las 10 libertades ha demostrado nuevamente este año que la libertad económica es la clave para la creación de las condiciones que permiten que se desarrolle el círculo

<sup>16</sup> Evaluación Preliminar de la Extralegalidad en República Dominicana. ILD. 2006. Página 39.

<sup>17</sup> <http://www.heritage.org/>

virtuoso del espíritu empresarial, la innovación y el desarrollo y crecimiento económico sostenido. Las economías con más altos niveles de libertad económica disfrutaban de niveles de vida más altos.

A continuación el puntaje de la República Dominicana en las 10 libertades económicas:

Libertades Económicas	Puntaje
Libertad comercial	62.2
Libertad de comercio internacional	73.0
Libertad fiscal	80.4
Tamaño del sector estatal	88.8
Libertad monetaria	69.3
Libertad de inversión	50
Libertad financiera	40
Derechos de propiedad	30
Libertad frente a la corrupción	28
Libertad laboral	63.6

Cabe destacar el puntaje bajo, indicando niveles de interferencia muy altos del gobierno o poca libertad en Inversión, Finanzas, Derechos de Propiedad y Frente a la corrupción.<sup>18</sup>

### ***c) Índice de Percepción de la Corrupción y Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional***

El Índice de Percepción de la Corrupción 2007 analiza las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 180 países y territorios.<sup>19</sup> El IPC es un índice compuesto basado en 14 encuestas de opinión de expertos. El Índice clasifica a los países en una escala de cero a diez, donde el cero indica altos niveles de corrupción percibida, y el diez, niveles bajos.

Sigue patente una fuerte correlación entre corrupción y pobreza. El cuarenta por ciento de los países con puntaje inferior a 3, señal de que la corrupción es percibida como

18 Ver Índice de Libertad Económica 2008 de The Heritage Foundation y The Wall Street Journal.

19 El IPC con el mayor número de países cubiertos hasta la fecha.

desenfrenada, son clasificados por el Banco Mundial como países de bajos ingresos. La República Dominicana obtuvo una puntuación de 3, en una escala que va del 0 al 10, y clasificó en el número 99 de 179 países.<sup>20</sup> Esta puntuación coloca a la República Dominicana en una escala muy baja, un lugar donde aparecen los países en que se percibe la existencia de una corrupción rampante.

El IPC muestra cómo nos ven desde fuera, en tanto que el Barómetro Global de Corrupción, recoge la opinión de nuestros propios ciudadanos.<sup>21</sup> El Barómetro Global de la Corrupción refleja los resultados de una encuesta de opinión pública que evalúa las percepciones y las experiencias de la corrupción.

La encuesta mundial para la preparación del Barómetro Global de la Corrupción ha sido diseñada por la reconocida firma Gallup International y cubrió una muestra aleatoria de 471 ciudadanos, todos de las zonas urbanas. El 28% de los entrevistados que se vieron precisados a usar servicios públicos en la República Dominicana manifestaron haber tenido que pagar sobornos. En este aspecto, esta es la peor puntuación de América Latina, en que el promedio fue de 13%, aunque advertimos que en este tema sólo se procesó información de 6 países de la región.<sup>22</sup>

A nivel mundial, la institución más corrupta, según los ciudadanos, son los partidos políticos que, en una escala que va subiendo del 1 al 5 conforme se percibe más corrupción, fueron evaluados con una puntuación de 4. En América Latina este triste privilegio es compartido también por los cuerpos

---

20 Ver [www.transparency.org.es](http://www.transparency.org.es) Transparencia Internacional (TI), única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congrega a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global. A través de sus capítulos en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional, aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido.

21 Para la elaboración del Índice se recaba la percepción experta de hombres y mujeres de negocios, inversionistas, analistas del país y expertos de instituciones internacionales.

22 En América Latina el estudio también cubrió a Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela.

legislativos. Sin embargo, en la República Dominicana la gente entiende que la institución más corrupta es la policía, seguida de cerca por los partidos políticos. También salen muy mal parados en nuestro país las Fuerzas Armadas, el Congreso, el sistema judicial, la burocracia de permisos y registros y la administración fiscal.

Por otra parte, al ser cuestionados los ciudadanos sobre si creen que la corrupción va a disminuir o a aumentar, en República Dominicana el 59% piensa que la corrupción va a aumentar. En este aspecto, la opinión pública mundial muestra un gran pesimismo, pues en el mundo entero un 54% de la población piensa igual. El promedio de América Latina arroja un 52%.

Todo lo anterior revela que la calificación de la República Dominicana ha sido mediocre en los estudios que han analizado su nivel de protección de los derechos de propiedad. Asimismo, demuestra que los niveles de institucionalidad son bajos y los de corrupción son altos con relación a la media mundial.

La intervención del gobierno es alta, lo que implica restricciones al ejercicio de los derechos, en especial el derecho de propiedad, el que refleja una intervención estatal alta, según el Índice de Libertad Económica.

La intervención administrativa, la ineficiencia y poca sofisticación de las autoridades, y la ineficacia de la legislación, garantizan bajas calificaciones con relación a los derechos de propiedad en los años venideros, a menos que se hagan esfuerzos extraordinarios para corregir las distorsiones.

Como veremos en la sección siguiente, el marco legal de los alquileres inmobiliarios es un buen caso de estudio ya que el mismo constituye un atentado contra el ejercicio de los atributos fundamentales de los derechos de propietarios de inmuebles.

### **3. Un caso de estudio: El Régimen de los Alquileres**

El régimen de los alquileres<sup>23</sup> en República Dominicana merece especial atención. El mercado de alquileres está poco desarrollado y lleno de prácticas extralegales. El déficit habitacional ha sido estimado por la Administración General de Bienes Nacionales entre 600 a 700 mil viviendas.<sup>24</sup>

En las zonas urbanas populares el mercado de los alquileres es más activo. Los inmuebles destinados a alquiler usualmente son viviendas que han sido objeto de inversión por sus propietarios, en términos de ampliaciones sin licencias de construcción o subdivisiones del inmueble que se hacen fuera del régimen legal.

Los alquileres en República Dominicana están regulados por el Decreto No. 48-07 del 16 de mayo de 1959 (en lo adelante, “Decreto No.48-07”), sobre Control de Alquileres de Casas y Desahucios.<sup>25</sup> A nuestro entender, el Decreto No. 48-01 afecta los derechos de propiedad de los inmuebles que se encuentran alquilados al amparo del mismo. Los aspectos más relevantes de este Decreto No.48-07 serán expuestos a continuación.

#### **Limitaciones en el Uso y Disfrute de los Inmuebles Alquilados**

Los derechos de propiedad para cumplir su cometido de promover el bienestar deben garantizar derechos completos a sus propietarios. Estos derechos incluyen el uso, la exclusión, el disfrute y la disposición de los bienes. Con relación al uso y al disfrute es relevante hacer referencia a algunas disposiciones del Decreto No.48-07.

<sup>23</sup> En República Dominicana el término “alquiler” hace referencia al arrendamiento de predios urbanos; el término “arrendamiento” está asociado a predios rurales.

<sup>24</sup> Evaluación Preliminar de la Extralegalidad en República Dominicana. I.L.D. Página 20.

<sup>25</sup> Gaceta Oficial No.8364, del 29 de mayo de 1959.



## El Artículo 2 establece:

*Sin el consentimiento escrito del inquilino queda absolutamente prohibido a todo propietario de casas, apartamentos, piezas, habitaciones, etc., aumentar el precio del alquiler de los mismos por encima del tipo que actualmente se está pagando por éstas, a menos que sea debidamente autorizado por una resolución del Control de Alquileres de Casas y Desahucios.” Asimismo, se establece “El precio del alquiler autorizado por el Control registrá a partir de la fecha de la resolución que al efecto se dictare.*

Según esta disposición, el propietario de un inmueble alquilado no puede aumentar el precio de manera unilateral, sin contar con la autorización del Control de Alquileres de Casas y Desahucios<sup>26</sup> (en lo adelante, el “CACD”), ni siquiera de manera provisional. Esto, sumado con la burocracia existente en esta entidad administrativa, ocasiona serias distorsiones al mercado de los alquileres. En primer lugar, se presenta una situación de dilación dentro de la agencia que impide hacer modificaciones al precio del alquiler que respondan a las variaciones de precios de la economía, incluyendo variaciones por efecto de la inflación. Tanto ésta, como otras disposiciones que se revisarán más adelante, obstaculizan el dinamismo del mercado y la oferta eficiente de soluciones de vivienda en el país.

El Artículo 3 del Decreto No.48-07, dispone la prohibición del desahucio<sup>27</sup> del inquilino de un inmueble por persecución del propietario, salvo que haya sido ordenada la resiliación judicial del contrato de alquiler por falta de pago del precio del alquiler; o por utilizar el inmueble con un fin distinto de aquél para el cual fue alquilado, siempre que sea perjudicial al propietario o contrario al orden público y las buenas costumbres. Asimismo, establece el mismo Artículo 3 la prohibición al propietario de

<sup>26</sup> El Control de Alquileres de Casas y Desahucios es una entidad administrativa adscrita a la Procuraduría General de la República, establecida por el Decreto No.48-07 del 18 de diciembre de 1948, modificado el 16 de mayo de 1959.

<sup>28</sup> El término Desahucio implica la terminación unilateral por una de las partes de un contrato por tiempo indefinido, mediante aviso previo a la otra parte y sin alegar causa. <sup>30</sup> Intuitu personæ es una locución latina que significa 'en atención a la persona'. Hace referencia a aquellos actos o contratos que se celebran en especial consideración de la persona con quien se obliga.

<sup>27</sup> El término Desahucio implica la terminación unilateral por una de las partes de un contrato por tiempo indefinido, mediante aviso previo a la otra parte y sin alegar causa.

desahuciar al inquilino si éste subalquila total o parcialmente el inmueble alquilado.

Esto significa que el propietario de un inmueble alquilado no puede decidir terminar unilateralmente el contrato, aun cuando las condiciones para esta terminación hayan sido estipuladas en el mismo, si su inquilino incumple las obligaciones de pago del alquiler. Además, hasta no agotar el proceso establecido para la resiliación, el propietario de un inmueble alquilado no puede desalojar a un inquilino que no paga los alquileres. Esta disposición crea un desincentivo considerable a colocar propiedades inmobiliarias en el mercado de alquileres, en tanto el propietario se ve imposibilitado de ejercer el disfrute de su derecho de propiedad de manera cierta, teniendo que atravesar un procedimiento de resiliación de contrato bastante largo y oneroso.<sup>28</sup>

Otro aspecto relevante del referido Artículo 3 es la posibilidad, o facultad, que se le otorga al inquilino de subalquilar el inmueble, sin la autorización del propietario. El contrato de alquiler puede considerarse un contrato *intuitu personae*<sup>29</sup> en tanto se le entrega una cosa (en este caso, un bien inmueble) a una persona para que esta haga uso del mismo, según las condiciones contractuales. El hecho de entregarse la propiedad para que sea usada por otro involucra de manera inmediata el riesgo de uso abusivo del inmueble en perjuicio del propietario. En ese sentido, es de presumirse que el propietario hará una selección cautelosa de su inquilino e incluirá cláusulas específicas relacionadas al cuidado del inmueble, de manera que se alineen sus incentivos con relación al mantenimiento del valor del mismo.

La facultad otorgada en el Decreto No. 48-07 al inquilino, de poder subalquilar el inmueble sin autorización del propietario, evidentemente reduce los incentivos de poner propiedades

---

28 Se realiza ante el Juzgado de Paz. Entre los requisitos que debe cumplir el propietario está el de presentar un certificado de consignación de cualquier depósito que haya requerido al inquilino en el Banco Agrícola. La sentencia del juzgado es apelable ante el Tribunal de Primera Instancia.

29 *Intuitu personae* es una locución latina que significa 'en atención a la persona'. Hace referencia a aquellos actos o contratos que se celebran en especial consideración de la persona con quien se obliga.

inmobiliarias en el mercado de los alquileres, en la medida en que crea incertidumbre con relación al cambio de la persona del inquilino, y por consiguiente, con relación al mantenimiento del estado del mismo.

El Artículo 3 establece que se puede -solamente- solicitar el desalojo del inquilino por las siguientes razones: (i) Cuando el inmueble vaya a ser objeto de reparación, reedificación o nueva construcción, y (ii) Cuando vaya a ser ocupado personalmente por el propietario o su cónyuge, o por parientes de uno de ellos, ascendientes, descendientes o colaterales hasta segundo grado inclusive durante dos años por lo menos. Para fines de desalojo bajo una de estas modalidades, el propietario debe obtener una sentencia ejecutoria, haberla notificado y esperar 15 días. Si no se cumplen con estas reglas, el propietario puede incurrir en la nulidad del procedimiento y responsabilidad civil.

Según el Artículo 4 del Decreto No. 48-07, la solicitud de autorización para iniciar una acción en desalojo basada en que el inmueble será objeto de reparación, reedificación o nueva construcción, debe indicar claramente la clase de trabajos a realizar y su costo estimado. Esa solicitud debe acompañarse de los planos y permisos correspondientes. Como vemos, se exige al propietario documentar mediante planos y obtener permisos de construcción, incurriendo en los gastos correspondientes, a fin de que el CACD autorice el desalojo de un inquilino. Además, el Artículo 5 dispone que mientras no se hayan obtenido los informes técnicos que el CACD juzgue conveniente para determinar si la obra hace o no indispensable el desalojo de los inquilinos, dicha agencia no dictará resolución sobre el particular.

Cabe destacar que el Artículo 5 establece que cuando el desahucio se ha obtenido para hacer una nueva construcción, reconstrucción, o reparación del inmueble, y si el inquilino es un establecimiento comercial, el mismo tendrá la preferencia para volver a ocupar dicho inmueble luego de efectuada la construcción, reconstrucción o reparación del mismo. En dicho caso, esta disposición establece que el inquilino volverá

a ocupar el inmueble y el precio del alquiler no excederá a uno por ciento del valor adquirido por el inmueble por efecto de los trabajos.<sup>30</sup> Esta disposición reduce considerablemente los incentivos a invertir en el mantenimiento y mejoramiento de los derechos de propiedad, una de las justificaciones de la existencia de derechos de propiedad según Steve Shavell.<sup>31</sup> Esto es así porque el propietario del inmueble tiene que agotar el procedimiento de desahucio para poder realizar los trabajos, de los cuales no podrá capitalizar los beneficios por el derecho de preferencia que se le otorga al inquilino y el tope impuesto en el precio del alquiler por el Decreto No. 48-07.<sup>32</sup>

El Artículo 6 del Decreto No. 48-07 se refiere a la solicitud de desalojo iniciada por el propietario, cuando el mismo -o una de las personas que se indicaron más arriba- tiene intenciones de ocupar el inmueble. En este caso, la solicitud de autorización para iniciar una acción en desalojo debe presentarse junto a una declaración jurada, realizada ante Notario Público, de que el inmueble será ocupado por él personalmente o por uno de los beneficiarios indicados en el Artículo 3, durante dos años, por lo menos.

Asimismo, de particular relevancia son las disposiciones del Artículo 6, párrafo:

*Párrafo: Salvo los casos fortuitos o de fuerza mayor, el propietario o el cónyuge o la persona que se haya prevalido de las disposiciones de este artículo y que en el término de dos meses después de efectuado el desalojo y por el lapso de dos años por lo menos no haya ocupado personalmente el inmueble desalojado, se considerará culpable de violación del presente decreto y, por lo tanto, será castigado en la forma dispuesta por el artículo 35 del mismo. Si se tratare del propietario, será condenado además, al pago adicional de una suma que represente una cantidad no menor de tres meses ni mayor de dos años, del precio del alquiler. En cualquier caso, el inquilino podrá, asimismo demandar que se le reintegre en el goce del alquiler que disfrutaba y, en el caso de ordenarse la reintegración, no estará obligado el propietario al pago de la indemnización a que se refiere este artículo.*

30 Artículo 5, Párrafo a) del Decreto No. 48-07.

31 Shavell, Steven. Foundations of Economic Analysis of Law. Belknap Press. 2004. Page 16.

32 Los beneficiarios son el propietario, su cónyuge, parientes de uno de ellos, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el segundo grado, inclusive.

Este artículo crea sanciones para el propietario de un inmueble que desaloja un inquilino para ocupar el inmueble y luego no lo ocupa (él o los beneficiarios) por los dos años mínimos que se requieren. Esta disposición limita de manera irrazonable el derecho de propiedad. Afecta el derecho de disposición que debe ser garantizado a todo propietario de un derecho de propiedad, haciendo virtualmente imposible transferir el derecho de propiedad por un periodo de dos años.<sup>33</sup>

### **De las Demandas en Desahucios por Falta de Pago**

Las disposiciones del Decreto No. 48-07 parecieran incentivar la falta de pago por parte de los inquilinos. Esto sin duda constituye uno de los mayores obstáculos al desarrollo de un mercado de alquileres en República Dominicana. En ese sentido, procederemos a revisar las disposiciones más relevantes.

El proceso de desalojo por falta de pago se realiza por ante el Juzgado de Paz. El Artículo 12 del Decreto No.48-07 dispone que los inquilinos de casas que hubieran sido demandados en desahucios por falta de pago de alquileres tendrán oportunidad para cubrir al propietario la totalidad de la suma adeudada, más los gastos legales, hasta el momento en que deba ser conocida en audiencia la demanda correspondiente. En estos casos, los jueces deben sobreeser la acción, cuando comprueben que el inquilino ha puesto a disposición del propietario el total de alquileres y gastos adeudados.

Según el Artículo 13, todo inquilino que se encuentre en el caso previsto en el Artículo anterior, podrá depositar el total de los alquileres y gastos adeudados al propietario, en la Colecturía de Rentas Internas<sup>34</sup> o llevar dicha suma a la audiencia para

---

<sup>33</sup> La limitación a la disposición está dada ya que se reducen los incentivos a adquirir un inmueble si no se puede gozar del uso y disfrute del mismo, de manera indefinida. Nada impide que el propietario disponga de la nuda propiedad, pero la existencia de un contrato de alquiler que "grave" el inmueble disminuye el valor de la propiedad para un potencial adquirente. Ver Sección 4.

<sup>34</sup> Actualmente, Dirección Nacional de Impuestos Internos.

entregarla al propietario o a su representante legal ante el propio juez que conozca de la demanda.

Estas disposiciones relativas a la posibilidad de pago, aun iniciado y avanzado el proceso de desalojo, colocan al propietario en una situación de desventaja frente al inquilino moroso. En efecto, en la práctica ocurre que inquilinos se retrasan por periodos superiores a los doce meses y solamente proceden a realizar el pago de dichos alquileres, en el mejor de los casos, llegado el momento de la audiencia de desalojo. Es relevante destacar que los pagos no incluyen los costos financieros del retraso y tampoco, aun cuando el Decreto No. 48-07 lo establece, toma en cuenta los costos legales reales en que incurre el propietario al iniciar el proceso de desalojo.

Sin duda, esta disposición que permite aplazar los pagos hasta el momento de la audiencia de desalojo, unida a la práctica de no aplicar correctamente los gastos legales y financieros, constituye uno de los mayores desincentivos actuales para que las personas ofrezcan propiedades inmobiliarias en alquiler.

### **Sobre los Aumentos y Disminuciones en los Alquileres**

El Artículo 14 del Decreto No.48-07 contiene las disposiciones relativas al incremento de los precios de los alquileres que pueda ser pretendido por los propietarios del inmueble. En efecto, según este Artículo, para lograr aumentar el precio del alquiler, se debe dirigir una solicitud escrita al CACD, detallando el monto actual, el aumento pretendido, así como otras consideraciones de lugar.

Por su parte, el Artículo 17 dispone que el inquilino que se encontrare disconforme con el tipo de alquiler que está pagando, puede dirigir una solicitud de rebaja del mismo al CACD. Según este Artículo 17, el Control podrá reducir

el alquiler, si fuere excesivo, y excediere el 1% del valor del inmueble.

Estas disposiciones podrían tener como objeto reducir las posibilidades de que una de las partes sea oportunista y busque modificar el precio del alquiler acordado en el contrato.

Sin embargo, ha sido esta misma disposición que ha servido de fundamento para que inquilinos suscriban contratos de alquiler y luego exijan una reducción del precio del mismo, cuando ya no es posible para el propietario poner fin al contrato sin la intervención del CACD. Como se analiza en la próxima sección, la posibilidad de reducción de alquileres con la autorización del CACD y las dificultades a indexar los mismos por la inflación, puede considerarse como una expropiación legal de los derechos de propiedad.

#### **4. Control de Alquileres y Valor de la Propiedad**

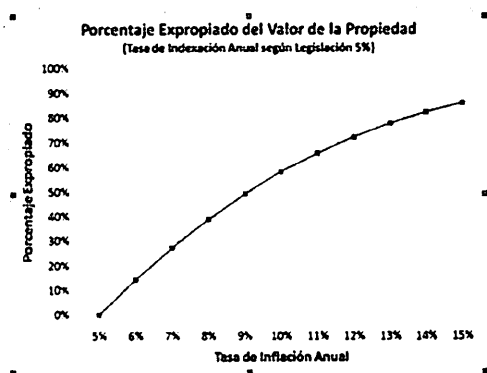
El control de alquileres en República Dominicana afecta el valor de las propiedades inmobiliarias sujetas a regulación. A continuación explicamos por qué este marco legal constituye un desincentivo a los inversionistas a insertarse en el mercado de alquileres.

El valor de un activo financiero, al igual que de un título de una propiedad, se define en función del flujo de efectivo que genere durante la vida (útil) de ese activo. En el caso de una propiedad de alquiler el valor se define como el valor presente del flujo de efectivo neto (i.e., ingresos menos egresos de operación) que genere a favor de los propietarios. Si se asume que la propiedad tiene una vida útil de 40 años (más allá se destruye y su valor de recuperación es cero), que le reporta a los propietarios un ingreso neto por alquiler de US\$ 36,000, que la tasa de inflación anual es de un 5%, que se permite la indexación del valor del alquiler a la misma tasa de inflación

anual y que la tasa de descuento de ese flujo de ingresos netos es de un 9%, se obtiene que el valor actual de esa propiedad es de US\$ 733,191.

¿Qué pasa entonces cuando las autoridades regulan la tasa de ajuste de los alquileres, estableciendo como tasa máxima un 5% aun cuando la tasa de inflación anual sea de un 8%? El valor de la propiedad seguiría siendo de US\$ 733,191, pero el valor de la propiedad que debió ser, si se hubiera permitido ajustar el alquiler al mismo nivel de tasa de inflación (8%), hubiese sido de US\$ 1,198,841. Esto significa que el control de alquileres redujo el valor de la propiedad en US\$ 465,650, equivalente a un 38.8% del valor real de la propiedad (i.e., US\$ 1,198,841).

En la siguiente figura se presenta la evolución del porcentaje expropiado del valor real de la propiedad (i.e., el valor que se obtiene si se permitiese el ajuste del alquiler en función de la tasa de inflación) para diferentes niveles de inflación. Obsérvese que a mayor diferencia entre la tasa de inflación promedio y la tasa de ajuste autorizada por las autoridades, mayor es el porcentaje de expropiación. Ese tipo de política de control de alquileres se traduce en una disminución del nivel de inversión promedio en el mercado de bienes inmuebles para alquiler, disminuyendo el nivel de bienestar de los consumidores de los servicios de alquiler que están interesados en entrar a ese mercado y no pueden por la existencia de una oferta limitada.





## **5. Conclusiones y Recomendaciones**

El escaso desarrollo formal de este mercado parecería deberse a que el marco legal busca proteger al inquilino y no ofrece seguridad al inversionista inmobiliario. Esto ha ocasionado el desarrollo de prácticas de mercado para solucionar las distorsiones legales que crea el marco legal. Entre ellas podemos mencionar el uso común de pactar de 3 a 6 meses de renta adelantada o depósito y el uso generalizado de exigir garantes (fiadores solidarios), incluyendo garantías solidarias de personas morales.

Estas medidas de “solución” a las distorsiones del marco legal, incrementan considerablemente el costo de los alquileres y afecta tanto a los inquilinos morosos como a los cumplidores. Como resultado de los incentivos perversos que se crean por el marco legal del Decreto No.48-07 y del déficit habitacional actual, es muy probable que el precio promedio de los alquileres en República Dominicana sea más alto de lo que sería si los propietarios no tuvieran que buscar mecanismos de protección ante el riesgo del incumplimiento o actitud oportunista de su inquilino.

Por otro lado, la competencia del CACD para intervenir y modificar precios acordados en los contratos, crea incertidumbre sobre lo pactado por las partes y disminuye la confianza de las partes en los contratos de alquiler, limitando la capacidad de negociación. Los inmuebles no se asignan a aquellas personas que les asignan un uso más valioso en vista de que el propietario debe justificar la resolución del contrato si pretende habitar, construir o mejorar el inmueble. Es relevante mencionar que no está prevista la venta del inmueble como causal para obtener la resolución del contrato lo cual afecta la libertad de disposición. En ese sentido, se puede afirmar que alquilar un inmueble en República Dominicana inmediatamente y de manera indefinida excluye el mismo del mercado de intercambios voluntarios eficientes.

Este marco legal, aun cuando trata de proteger al inquilino, incrementa los costos de transacción. En primer lugar, crea una vía adicional, la administrativa, para resolver los problemas de desahucio y además ha requerido la creatividad de los agentes del mercado que tienen que incluir cláusulas onerosas, garantías y depósitos para poder disminuir el riesgo de oportunismo y mitigar los efectos de la aplicación de las reglas vigentes.

Desde el punto de vista del análisis económico del derecho, un derecho de propiedad completo es aquel que garantiza el uso, disfrute y disposición del mismo a su propietario. El marco legal de los alquileres en República Dominicana afecta estos tres atributos de manera directa, impidiendo a los propietarios el uso de inmuebles alquilados de manera indefinida (en vista de los obstáculos a la terminación unilateral, con o sin causa), el disfrute cuando los inquilinos no pagan o deciden obtener una reducción del alquiler de la agencia administrativa, o cuando no se admite un aumento que responda a los niveles de inflación de la economía, y la transferencia, impidiendo al propietario la disposición de un inmueble cuyo uso y disfrute están afectados por efecto del contrato de alquiler.

La imposibilidad de ajustar los precios de los alquileres, como se demostró en la sección anterior, reduce el valor de las propiedades sujetas al control. Esta política de control de precios se traduce en una disminución del nivel de inversión promedio en dicho mercado.

Todo lo anterior reduce los incentivos a inversionistas inmobiliarios a ofrecer en el mercado de alquileres sus propiedades. Por eso, hay déficit habitacional en República Dominicana, una oferta reducida y, por consiguiente, precios más altos que los que prevalecerían en un sistema liberalizado. Evidentemente, en el país se hace un uso sub-óptimo de los recursos inmobiliarios por efecto del ineficiente marco jurídico que gobierna los alquileres, y aquellos que originalmente fueron los protegidos por la legislación se han convertido en los grandes perjudicados.

En virtud de lo anterior, es necesaria la modificación absoluta del régimen legal de los alquileres, de manera que los propietarios puedan hacer un uso completo de sus derechos de propiedad (uso, disfrute y transferencia) sobre los inmuebles otorgados en alquiler. Estas modificaciones deberán respetar derechos adquiridos bajo el régimen actual, y aplicar para nuevos alquileres. Las mismas deben tener como objetivo incentivar a los agentes a invertir en este mercado y aumentar la oferta habitacional.

Esta modificación implicará la limitación a la intervención administrativa en asuntos relacionados con lo pactado por las partes en los contratos. En otras palabras, permitir a las partes pactar libremente las condiciones que rijan el alquiler. Se deberá permitir que el propietario pueda terminar, dando plazos razonables al inquilino, sin necesidad de establecer justificación alguna, a menos que esto sea establecido en el contrato suscrito entre ellos. Asimismo, debe permitirse a las partes establecer contractualmente la duración del contrato, las causales de terminación sin intervención judicial, penalidades por incumplimiento, la indexación de los alquileres para ajustar el precio a la inflación o a otras variables económicas relevantes, mecanismos alternativos de resolución de disputas, entre otros.

Estas modificaciones deberían dinamizar el mercado de los alquileres, en beneficio de los propietarios, los inquilinos y la sociedad dominicana, promoviendo el uso eficiente de los recursos e incrementando el bienestar de todos.