



**Expte n° 14600/17 “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c/  
Colegio Único de Corredores  
Inmobiliarios de la CABA s/  
amparo s/ recurso de  
inconstitucionalidad concedido”**

**Buenos Aires,** 26 de octubre de 2018

**Vistos:** los autos indicados en el epígrafe;

**resulta:**

1. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (en adelante: ACIJ) y el señor Gervasio Muñoz, en su calidad de inquilino de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e integrante de la asociación “Inquilinos Agrupados”, promovieron una acción de amparo contra el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante: CUCICBA) a fin de que se declarase nula la resolución n° 350/2016 dictada por ese Colegio, se ordenase a CUCICBA implementar un plan para el control efectivo sobre el cobro de aranceles por parte de los corredores inmobiliarios, se le ordenase también la elaboración de un plan integral para la difusión pública del monto máximo pasible de ser cobrado a los inquilinos en concepto de comisión inmobiliaria por locaciones de inmuebles destinados a vivienda única y se conformase una mesa de trabajo entre las partes, con participación de la Defensoría de Inquilinos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad para el seguimiento de lo requerido en los puntos precedentes (fs. 1/29).

2. El juez de primera instancia dispuso dar la máxima difusión a la presentación de la demanda para que quienes pudieran tener interés se presentaran. Lo hicieron tanto agentes inmobiliarios como inquilinos, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y un Defensor Oficial de Primera Instancia invocando cumplir con la defensa de derechos colectivos. Posteriormente decretó, como medida cautelar, la suspensión de la resolución n° 350/2016 (fs. 294/307 vuelta).

3. CUCICBA contestó la demanda (fs. 430/458). Cuestionó la legitimación de los actores en atención al tipo de proceso escogido y la vía del amparo colectivo como el remedio apropiado para dirimir la controversia. En cuanto al fondo, invocó la prelación normativa del derecho de fondo respecto de la jurisdicción de la CABA; que la ley n° 26.994 (art. 3°) al sancionar el nuevo Código Civil y Comercial derogó expresamente el art. 37

de la ley n° 20.266 que remitía a las leyes arancelarias locales en el corretaje. Argumentó que la forma de aplicación del art. 57 de la ley 2340 que establece un límite a la comisión que el corredor puede cobrar del cocontratante (inquilino) no podía contrariar al art. 1255 del CCyC, aplicable a los profesionales liberales, que veda a las normas arancelarias locales cercenar el derecho de las partes de determinar el precio de las obras o de los servicios. Afirmó que esa norma era coincidente con la norma específica (art. 1350, CCyC) referida al corretaje, que fija la prelación de las fuentes para establecer la comisión u honorarios de estos profesionales como sigue: a) la estipulación de partes; b) los usos del lugar de celebración del contrato o del lugar en que el profesional principalmente realizara su cometido y c) la fijación por el juez. En base a ello, planteó que la resolución n° 350/2016 dictada por el CUCICBA denominada “aranceles sugeridos”, en la que se indicaba como rango arancelario sugerido para locaciones urbanas “entre uno a dos meses de alquiler”, era legítima.

4. La sentencia de primera instancia (fs. 681/712) admitió —en cuanto ahora importa— la legitimación de los actores, la existencia de caso, el carácter colectivo del proceso y la posibilidad de tramitarlo por la vía del amparo. Y en cuanto al fondo, el juez falló “I) Haciendo lugar a la demanda promovida por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y Gervasio Muñoz contra el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, declarando la nulidad de la resolución n° 350/CUCICBA/16 - inciso 3, punto a) de su art. 1°-. En consecuencia, los corredores inmobiliarios no podrán cobrar en concepto de comisión a inquilinos y/o potenciales inquilinos de un inmueble con destino a vivienda única un importe superior al 4,15% del valor total del respectivo contrato, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 57 de la ley n° 2.340. Tampoco podrán los corredores inmobiliarios pretender el cobro de comisiones que excedan el tope citado, bajo el rubro de ‘gastos’ u otros conceptos similares en relación con los contratos de locación de inmuebles con destino a vivienda única, según lo expuesto en el considerando n° 16; / II) Ordenando al Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires velar por el estricto cumplimiento del art. 57 de la ley n° 2.340 y del artículo 1° de la ley n° 3.588;/ III) Disponiendo que el CUCICBA cumpla en el plazo de treinta días con lo siguiente: a) implemente un plan para el control efectivo sobre el cobro de aranceles por parte de los corredores inmobiliarios, con miras a evitar la repetición de prácticas ilegales en tomo a las comisiones cobradas a inquilinos y/o potenciales inquilinos en relación con las locaciones de inmuebles destinados a vivienda única; b) confeccione un plan integral para la difusión pública del monto máximo a cobrarse a los inquilinos y/o potenciales inquilinos en concepto de comisión inmobiliaria por locaciones de inmuebles destinados a vivienda única, con las pautas



**Expte. n° 14600/17**

indicadas en el considerando n° 14); y c) elabore un plan a los efectos del control respecto de sus matriculados tendiente al cese en los incumplimientos de la ley 3588; observando lo expuesto en el considerando n° 15); / IV) Todo ello bajo los apercibimientos dispuestos en los considerandos n° 18 y 19); V) Disponiendo la conformación de una mesa de trabajo, en los términos del considerando n° 20); VI) Imponiendo las costas a la vencida (art. 62 del CCAyT, conf. art. 28 de la ley n° 2.145)...” (fs. 711 vuelta/712).

5. Apelada la sentencia, la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario confirmó lo resuelto en la instancia de grado en relación a la legitimación procesal de los actores, la procedencia de la vía del amparo y resolvió “1. Hacer lugar parcialmente al recurso de CUCICBA y, en consecuencia, limitar la declaración de nulidad de la resolución n° 350/2016 a los supuestos de vivienda única, y revocar la orden de conformación de una mesa de trabajo y el apercibimiento de multa dispuesto en el punto IV de la parte dispositiva de la sentencia recurrida. 2. Rechazar el recurso de apelación de CUCICBA en todo lo demás que ha sido motivo de agravio, y, en consecuencia, confirmar la resolución de fs. 681/712, con los alcances indicados en la presente decisión. 3. Imponer las costas de esta instancia a la demandada, por haber resultado sustancialmente vencida...” (fs. 803/816).

Ello así, resolvió que la resolución n° 350/CUCICBA/16, en cuanto establece que “los honorarios que percibirán los Corredores Inmobiliarios de quien resulten sus cocontratantes por los trabajos profesionales que realicen, calculando los porcentajes sobre el monto de la operación mediada se fijaran conforme la siguiente escala arancelaria: [...] 3) Alquileres de locaciones urbanas: a) Destinados a vivienda, entre uno y dos meses de alquiler”, resultaba ilegítima con respecto a la locación de inmuebles destinados a vivienda única, pues superaba el máximo previsto para ese caso por el legislador local en el artículo 54 de la ley 2340, esto es, del 4,15 % del valor del contrato. También confirmó la orden impartida a la demandada a fin de que implementase un plan para el control efectivo sobre el cobro de aranceles en concepto de comisión inmobiliaria por locaciones de inmuebles destinadas a vivienda única, y la confección de un plan para la difusión pública de los topes a cobrarse en esos casos.

6. CUCICBA planteó un recurso de inconstitucionalidad (fs. 823/849) en el que se agravio de la declaración de nulidad parcial de la resolución n° 350/16, en tanto con ello se vedaba “a los corredores inmobiliarios de esta Ciudad la posibilidad de justipreciar y pactar con los potenciales inquilinos, y

luego percibir de ellos, una vez perfeccionada la locación destinada a vivienda única, honorarios por su intermediación, superiores al 4,15 % del valor total del convenio” (fs. 824). Afirmó que la sentencia violaba “la normativa específica del Código Civil y Comercial de la Nación”, y desoye “expresas directivas de la Constitución Nacional”. Sostiene que CUCICBA “no ha legislado al dictar la resolución 350” pues “solamente emitió una resolución declarativa, no constitutiva y de alcance meramente interpretativo, ejerciendo las atribuciones que el art. 31 inc. 4 ley 24240 confiere al Consejo Directivo de la entidad...” (fs. 824). Cuestionó la sentencia por su directa violación de la supremacía constitucional (art. 31, CN) y del principio de los poderes delegados (arts. 126, 75 inc.12, CN y 1° CCABA); agregó que causaba severo gravamen “a los corredores inmobiliarios afectando el trabajo que realizan y el crédito alimentario que representa el honorario como retribución del mismo” (fs. 825) y el derecho de defensa que les asiste pues no se les permitió debatir sobre el caso concreto violando el art.18 de la CN. Añadió que el fallo postulaba una “interpretación contradictoria con la establecida en doctrina y en Jurisprudencia, destacando en esta última el precedente ‘Diehl’ de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que resuelve la prelación normativa de manera contraria a la sentencia que se reprocha” (fs. 825/825 vuelta). Consideró que la cuestión constitucional involucraba el examen los arts. 31, 126, 75 inc. 12 y 121 CN, arts. 1° y 80 CCABA, arts. 1255, 1350 y 1355 del CCyC, art. 37 de la ley n° 20.266, art. 2° de la ley n° 24.240 y arts.57 y 11 inc. 2 de la ley 2340 de la CABA. Postuló que el recurso de inconstitucionalidad era procedente pues la solución que se adoptaba “hace prevalecer una norma local que además tiene carácter transitorio como el Art. 57 de la ley 2340 por sobre normas claras del Código Civil y Comercial como son los arts. 1350 y 1255 del mismo. / Ambas disposiciones, en forma coincidente y sin establecer excepción confieren prioridad a la estipulación de las partes y luego, en un caso a los usos (art. 1350) y en otro caso a la ley y los usos (art. 1255), con el agregado que esta última norma establece categóricamente con carácter de orden público que ‘las leyes arancelarias no pueden cercenar la facultad de las partes de determinar el precio de las obras de los servicios’” (fs. 840 vuelta/841). Dichas normas, sostuvo, “regirán en la medida que se ajusten a las de la ley nacional (el Cod. Civil y Comercial) pero no pueden desconocerla ni mucho menos modificarla como se pretende interpretar al art. 57 de la ley 2340” (fs. 842/842 vuelta). Afirmó que se afectaban los derechos presentes y futuros de los profesionales que integran CUCICBA, “incluso de futuros matriculados, sin que puedan acceder a la justicia en defensa de un derecho constitucional” (fs. 833). Sostuvo que se admitió el amparo sin que los actores debiesen probar “el perjuicio concreto que deriva de la sugerencia de un rango arancelario en base al cual los corredores inmobiliarios e inquilinos potenciales a vivienda única puedan pactar libremente sus honorarios de



**Expte. n° 14600/17**

acuerdo a las circunstancias relevante a cada caso” (fs. 832 vuelta). Insistió en que no se estaba en presencia de cuestiones de hecho y derecho sustancialmente comunes y homogéneas para todo el colectivo. Planteó que debió darse el proceso inverso “pues deberían ser los inquilinos de vivienda única quienes ante un eventual perjuicio accionen en consecuencia. / En cualquier caso dicha razonabilidad del precio acordado, podrá ser revisada a posteriori por el Sr. Juez que intervenga según el caso (art. 1255 del Cód.Civ. y Com.). / En el supuesto que nada se hubiere acordado entre el corredor inmobiliario y el potencial inquilino aplicará la norma del art. 57 de la ley 2340” (fs. 835 vuelta).

ACIJ y el señor Muñoz contestaron el planteo (fs. 858/873) señalando que la demanda tendía al efectivo cumplimiento de CUCICBA de los deberes que le corresponden como ente público no estatal, y a la revocación de una resolución que violentaba la legalidad y pretendía derogar una ley. Indicó que los deberes en cabeza de CUCICBA eran de dos tipos. Por un lado, el deber de respetar los preceptos legales que imponen topes legales en el caso de inquilinos de vivienda única (art. 11, inc 2, y 57 de la ley n° 2340). Es decir, que respetase su propia ley de creación, la cual violentó al dictar la resolución n° 350/2016 que el juez revocó. Por el otro, el poder de policía en cabeza de CUCICBA, que implicaba tanto el deber de control como el eventual deber de sancionar en los casos en los que existiese una infracción. Consideraron que de una simple lectura de los fundamentos de la resolución n° 350/2016 se advertía que CUCICBA justificó el dictado de la resolución ante una supuesta derogación de normativas previas por el nuevo CCyC, que le permitiría establecer que el principio que debía regir en estos casos era el de la libertad contractual ilimitada. Entonces consideró que el tope del art. 57 de la ley n° 2340 había quedado eliminado del mundo jurídico. Los actores entendieron que el art. 1255 CCyC no concedía una facultad a los corredores inmobiliarios para que cobrasen a los inquilinos lo que se estipulase, sorteando las limitaciones previstas en la ley n° 2340 para los casos de vivienda única. Es así que, en definitiva, si bien el nuevo CCyC regulaba aspectos del contrato de corretaje, era cierto también que dicho cuerpo jurídico resguardaba las normas y reglamentos especiales que regulan la actividad, a través del art. 1355, y entre ellas se encontraban las normativas arancelarias que se dictaban a nivel de los estados locales (como en este caso, el art. 57 de la ley n° 2340). Afirmaron que, de conformidad con lo dispuesto en la ley n° 2340, correspondía a la competencia de la Legislatura, y no al colegio profesional que esa ley creó, regular la materia arancelaria o, eventualmente, modificar lo dispuesto al respecto en aquella norma. Argumentaron que el precedente “Diehl” de la CSJN no estaba vinculado a la cuestión de honorarios profesionales —que

era materia local— sino sobre previsiones normativas relativas al ejercicio del corretaje, en general, cuya materia podía ser regulada en un código de fondo. Los matriculados podían contratar libremente con sus comitentes locadores, no así con los inquilinos, que contaban con una protección legal jurídicamente válida y necesaria.

7. La Sala concedió el recurso (fs. 883/885 vuelta) por considerar que “[e]n lo sustancial, el demandado sostuvo que el fallo violó el derecho de defensa y los derechos de los corredores a percibir una justa retribución y a trabajar libremente e incurrió en una errónea aplicación de la normativa que rige el caso. / En tal sentido, alegó la afectación de los artículos 18, 31, 126 y 75, inc. 12, y 121 CN, artículos 1 y 80 CCBA, artículos 1255, 1350 y 1355 del CCCN, artículo 37 de la ley 20.266 y ley 24240, y artículos 57 y 11 inc. 2 de la ley 2340. Además, arguyó la violación de la supremacía constitucional (art. 31 CN). / En ese sentido, adujo que lo dispuesto en la sentencia desatiende el orden jerárquico normativo establecido en la Constitución Nacional y en el artículo 1º de la Constitución local, pues la solución adoptada hace prevalecer una norma local (art. 57 de la ley 2340) sobre los artículos 1350 y 1255 del CCCN” (fs. 884 vuelta). Asimismo, denegó el recurso en cuanto invocó que se configuraba un supuesto de arbitrariedad de sentencia.

8. El Fiscal General informó en su dictamen que la Legislatura ha modificado la ley nº 2340, estableciendo claramente que no podía percibirse del locatario (cocontratante), si era una persona física y el destino de la vivienda era habitacional, el pago de comisiones u honorarios por la intermediación, y poniendo límite a la comisión que podía requerirse al locador (comitente). Entendió que la ley (que al momento de su dictamen no se había promulgado) podía incidir en la suerte de estas actuaciones. Y en cuanto al fondo, consideró que el recurso de CUCICBA debía rechazarse (fs. 895/898).

### **Fundamentos:**

#### **Las juezas Ana María Conde, Alicia E. C. Ruiz e Inés M. Weinberg y dijeron:**

1. El recurso fue interpuesto por parte legitimada (la demandada), quien presenta agravios que articulan una cuestión federal y otra constitucional local contra la sentencia definitiva pronunciada por la alzada referidas, la primera, a la determinación del alcance de las atribuciones locales de acuerdo con las cláusulas de supremacía (art. 31, CN) y de los



**Expte. n° 14600/17**

códigos (art. 75 inc. 12, CN); y, la restante, con las atribuciones de la Legislatura de la CABA (art. 80, CCABA).

2. No obstante, el Tribunal debe decidir liminarmente si el recurso de CUCICBA mantiene o ha perdido actualidad en atención al planteo del Fiscal General.

Subsiste el interés jurídico en un pronunciamiento del Tribunal porque los fundamentos que expresó el Consejo Directivo de CUCICBA, “en pleno uso de las facultades otorgadas por el artículo 31 de la Ley 2.340” para dictar la resolución cuestionada son igualmente aplicables a la ley 5859 (a saber: la prelación del CCyC sobre la legislación local); y porque en la página web de CUCICBA (<http://colegioinmobiliario.org.ar/> última consulta el día 16/03/2018) se mantiene la información que la resolución n° 350/2016 está suspendida por decisión judicial.

Dado el tipo de intereses involucrados y la trascendencia social de la cuestión, un fallo de este Tribunal que defina la cuestión en forma definitiva (al menos en la instancia local) cumplirá una real utilidad para un tema que involucra un interés público de trascendencia, como lo es el de las locaciones urbanas para vivienda.

3. Conviene recordar cuáles son las principales normas infraconstitucionales referidas en el debate de autos:

A. La ley N° 2340 (texto consolidado al 28/02/2014 por la Ley N° 5454, BOCBA 4799 del 13/01/2016), dispuso, sobre el aspecto aquí analizado, que son derechos de los corredores inmobiliarios, entre otros, art. 11 inciso 2: “Percibir honorarios por la actividad realizada y comisiones de su comitente según la retribución que libremente pacten y, de quien resulte cocontratante, la que se establezca por la ley...”. Y agregó que “Hasta tanto se regulen los aranceles según lo previsto en el inciso 2° del artículo 11, para los casos de locación de inmuebles destinados a vivienda única, el monto máximo de la comisión a cobrar al inquilino, será el equivalente al cuatro, quince centésimos por ciento (4,15%) del valor total del respectivo contrato” (artículo 54).

B. Por otra parte, la Ley nacional N° 25.028 (Régimen Legal de Martilleros y Corredores, BO 29.303 del 29/12/1999, modificatoria a su turno de la Ley N° 20.266) establecía que es derecho de los corredores “Cobrar una remuneración por los negocios en los que intervenga, conforme a los aranceles aplicables en la jurisdicción; a falta de ellos, de acuerdo de partes o de uso, se le determinará judicialmente, salvo pacto contrario, surge el derecho a su percepción desde que las partes concluyan el negocio mediado” (artículo 37, inciso a).

C. Luego, la ley N° 26.994 (artículo 3, inciso c) que sancionó el Código Civil y Comercial, derogó los artículos 36, 37 y 38 de la Ley n° 20.266 (modificada por Ley N° 25.028). Esta ley fue publicada en el Boletín Oficial del 08-oct-2014 Número: 32985 y su vigencia se estableció a partir del 1° de agosto de 2015, según la Ley N° 27.077

D. El Consejo Directivo del CUCICBA, mediante Resolución N° 300/2012 estableció —en lo que aquí interesa—, que corresponde sujetarse a lo dispuesto en el artículo 57 (actual 54) de la Ley N° 2340 en punto a la comisión que corresponde percibir del cocontratante en el caso de locación de vivienda única, es decir, 4,15% (artículo 1°). Luego, y como consecuencia de la derogación de los artículos 36, 37 y 38 de la Ley N° 20.266 el Consejo Directivo del CUCICBA dictó la Resolución N° 350/2016, aquí cuestionada, mediante la cual reformó el artículo 1° de la Resolución N° 300/2012 citada. Así, el Consejo Directivo dispuso que “Los corredores Inmobiliarios podrán fijar por contrato escrito celebrado con sus comitentes o con quienes resulten cocontratantes, el monto de sus honorarios y de los gastos, debiendo observar los usos, prácticas y costumbres imperantes, así como los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres”. Seguidamente, estableció que “A falta de estipulación expresa convenida por escrito, los honorarios que percibirán los Corredores Inmobiliarios de quienes resultan sus cocontratantes por los trabajos profesionales que realicen, calculando los porcentajes sobre el monto de la operación mediada, se fijarán conforme a la siguiente escala arancelaria (...) 3) alquileres en locaciones urbanas, a) destinados a vivienda, entre uno y dos meses de alquiler (...)”. En sus fundamentos afirma que derogado el art. 37 de la Ley N° 20.266 que hacía expresa referencia a los aranceles aplicables en la jurisdicción, cabe atender a las pautas de los arts. 1350 y 1255 que “asignan prioridad a la libertad contractual y a la autonomía de la voluntad de las partes respecto al precio de los servicios y al monto de la comisión” (7mo. Considerando). El mencionado artículo 1350 del CCyC, relativo al corretaje, dispone: “El corredor tiene derecho a la comisión estipulada si el negocio se celebra como resultado de su intervención. Si no hay estipulación tiene derecho a la de uso del lugar de celebración del contrato o en su defecto, en el lugar en que principalmente realiza su cometido. A falta de todas ellas, la fija el juez”. Y el artículo 1255 en cuanto al contrato de servicios, establece que “El precio se determina por el contrato, la ley, los usos o, en su defecto por decisión judicial. Las leyes arancelarias no pueden cercenar la facultad de las partes de determinar el precio de las obras o servicios”.

E. Efectivamente, la Ley N° 5859 (del 24 de agosto de 2017, agregada a fs. 905) modificó el cuadro normativo. Pues, por un lado, dispuso: “Artículo 6°.- Deróguese el artículo 54 de la Ley 2340 (texto consolidado según Ley N° 5666)” [eje de la controversia en estos autos] y, por otro, estableció con toda claridad que el derecho a los honorarios “...





**Expte. n° 14600/17**

Para los casos de locaciones de inmuebles con destino habitacional en los que el locatario sea una persona física, el monto máximo de la comisión a cobrar será el equivalente al cuatro con quince centésimos por ciento (4,15%) del valor total del respectivo contrato, a cargo del locador” (artículo 1º, que sustituye el inciso 2 del artículo 11 de la Ley N° 2340, texto consolidado según Ley N° 5666). Y agregó una prohibición como inciso 7 al artículo 13 de la Ley N° 2340: “Queda expresamente prohibido en las locaciones de inmuebles con destino habitacional en los que el locatario sea una persona física, requerir y/o percibir, mediante cualquier forma de pago, comisiones inmobiliarias y/u honorarios por la intermediación o corretaje a locatarios, sublocatarios y/o continuadores de la locación. / La prohibición resulta extensiva a los honorarios por administración de dichas locaciones”. También los artículos 4 y 5 de la ley fijaron reglas de publicidad que indiquen la prohibición de cobrar a los inquilinos que sean personas físicas comisiones y gastos.

4. El recurrente sostiene que la pauta arancelaria del artículo 57 de la Ley N° 2340 (ya derogado) repudia expresa normativa constitucional, a partir de la sanción del nuevo Código Civil y Comercial. El argumento sería extensible a la prohibición y limitación incorporadas por la Ley N° 5859.

El planteo se apoya en la limitación que el artículo 126 de la CN fija a las provincias pero omite valorar el artículo 121 CN con el cual se integra y dispone: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”; y con el artículo 122 CN que establece que: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas”. Tales disposiciones entran en juego al considerar las facultades de legislación y jurisdiccional que se reconocen a la CABA por el art. 129 CN.

A diferencia de lo que plantean los demandados, la posibilidad de que en esta jurisdicción se establecieran pautas arancelarias no surgía del artículo 37 de la Ley n° 25.028, hoy derogado —como interpretó CUCICBA en los fundamentos de la Resolución N° 350— sino de los arts. 121 y 129 CN. El ejercicio de tal facultad encuentra su raíz en las atribuciones de la Legislatura (art. 80, inc. 2).

El TSJ ha examinado en reiteradas ocasiones la competencia del Poder Legislativo de la Ciudad para ejercer su poder reglamentario (poder de policía) y dictar normas que regulan aspectos de actividades profesionales, laborales o comerciales que se desarrollan en el ámbito de la Ciudad con la finalidad de preservar los intereses públicos involucrados, en numerosos precedentes (voto de la Dra. Ana María Conde en “Cátedra,

Ricardo y otro c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 3570/04, sentencia del 2 de marzo de 2005; voto de los Dres. Ana M. Conde y José O. Casás en la causa “Corporación de Rematadores y Corredores Inmobiliarios – Mutual c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 5520/07, sentencia del 11 de noviembre de 2008, reiterado por la Dra. Conde en “Asociación Civil de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 12864/15, sentencia del 16 de agosto de 2017 y en el expte. n° 13784/16 “Ping Kuo, Liliana c/ GCBA s/ recurso directo sobre resoluciones de defensa al consumidor s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, sentencia del 6 de diciembre de 2017; voto del Dr. Luis Lozano con adhesión de la Dra. Alicia E. C. Ruiz en expte. n° 5520/07 “Corporación de Rematadores y Corredores Inmobiliarios – Mutual c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” del 11 de noviembre de 2008; voto de la Dra. Inés M. Weinberg en “Asociación Civil de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 12864/15, sentencia del 16 de agosto de 2017). En ellos se sostuvo que en cuanto al deslinde de competencias entre la Nación y las provincias la Corte Suprema de Justicia de la Nación, invariablemente, ha sostenido —en doctrina aplicable, *mutatis mutandis*, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— que los actos de las legislaturas provinciales no pueden ser invalidados sino en los casos en que hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas (Fallos: 325:428, 156:20 y 320:619, entre muchos otros) y que es “atribución de las provincias reglamentar la práctica de las profesiones liberales en sus respectivas jurisdicciones, en la medida en que con dicha reglamentación no se alteren sustancialmente los requisitos que al efecto exige la norma nacional, pues dentro de lo razonable, las provincias pueden establecer los requisitos complementarios que, en el ejercicio del poder de policía, les corresponde” (conf. Fallos: 323:1374 y 320:89).

De tal forma la competencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para reglamentar cuestiones relativas al “ejercicio profesional, fomento del empleo y policía del trabajo” en el ámbito de su jurisdicción (arts. 129, CN; 80, inc. 2º, ap. d), es una potestad constitucional en virtud de la cual la Legislatura ha dictado ya normas reglamentarias de ciertas actividades profesionales (la función notarial, el Registro Público de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal; la actividad de Rematadores y Corredores Inmobiliarios, de los profesionales en Ciencias Económicas, etcétera).

5. La interpretación del art. 1350 que efectúa uno de los miembros de la comisión reformadora no avala la exégesis propuesta por CUCICBA. El Dr. Ricardo Luis Lorenzetti (“Código Civil y Comercial de la Nación”,



**Expte. n° 14600/17**

Comentado, T. VII, Ed. Rubinzal-Culzoni, Bs. As., 2015, págs.156/157) afirma que "(...) respecto de la comisión deberá estarse a los aranceles que en la actualidad existen en la mayoría de las jurisdicciones y que están sometidos a la legislación local, y si ellos no existieren, se deberá estar a lo convenido por las partes, y si no hubiere nada convenido, a lo que sea usual en el lugar donde se llevó a cabo el corretaje, y si tampoco pudiera ser determinado de esta manera, se recurrirá a la determinación judicial". Interpretación del derecho común que tributa en una consideración de la división constitucional del poder en el régimen federal.

6. El intento que formula la demandada de hacer pasar la Resolución N° 350/2016 como una mera sugerencia para la interpretación —al sostener que es “una pauta exegética que, interpretando el plexo normativo vigente ‘sugiere’ la aplicación de distintas escalas de honorarios según el objeto del negocio a celebrarse”— es inadmisibles.

Como sujeto de derecho público no estatal (art. 4° Ley N° 2340) a cargo de la matrícula y policía de la actividad profesional de los corredores inmobiliarios el Colegio está obligado a cumplir y hacer cumplir la Ley N° 2340. Debe someterse a sus mandatos y, en todo caso, proponer reformas (como lo ha hecho según lo ilustra la presentación de un proyecto de ley que efectuaran en agosto de 2017 —cuya copia acompañaron los actores a fs. 906/913— a la Legislatura local para innovar lo regulado en aquella norma en materia arancelaria. Incluso, no cabe descartar que en caso de estimarlo necesario CUCICBA entablase una acción de certeza para determinar la aplicabilidad o no de la norma arancelaria local o su actual sustituta, cuya virtual derogación ha postulado en este proceso.

7. El fallo ha articulado razonablemente los diversos aspectos involucrados, tanto el derecho de propiedad de los corredores (obsérvese que la norma cuestionada no prohibía acordar su monto con el comitente, sino evitaba que fueran impuestos al inquilino), protege a la parte débil en la relación de consumo (el locatario de la vivienda), limita —a su vez— la restricción a la situación de personas físicas en busca de vivienda para alquilar (titulares de derechos humanos en su calidad de tal); con lo que la libertad de contratar tiene garantizado un “espacio” y las limitaciones en aras a intereses públicos también. Se satisface, entonces, tanto el estándar de competencia de la autoridad que dicta la norma legal (arts. 31, 121 y 129 CN) como los de razonabilidad en el contenido de la reglamentación (arts. 14 y 28 CN); se involucra la dimensión tuitiva del art. 42 mediante cierta limitación que propende razonablemente a proteger los derechos de los

inquilinos —actuales y futuros— que intentan tomar en locación una vivienda única a través de la intervención de corredores inmobiliarios de esta Ciudad.

Por tales razones, corresponde rechazar el recurso de inconstitucionalidad de CUCICBA, con costas.

### **El juez José Osvaldo Casás dijo:**

1. Coincido con las Dras. Ana María Conde, Alicia E. C. Ruiz e Inés M. Weinberg en que el recurso de inconstitucionalidad del Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CUCICBA) ha sido correctamente concedido ya que presenta una cuestión federal referida al alcance de las atribuciones locales en relación con las cláusulas de supremacía (art. 31 CN) y de los códigos de fondo (art. 75, inc. 12, CN); y otra constitucional local sobre las atribuciones de la Legislatura de la CABA (art. 80, CCABA).

Asimismo, adhiero a la solución que ellas propician consistente en rechazar el recurso de inconstitucionalidad de CUCICBA, aunque con el alcance que a continuación señalaré.

2. Los agravios de la recurrente giran primordialmente en torno a que la decisión que se pretende poner en crisis hace primar la ley local n° 2340 por sobre el Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN), y por ello viola las cláusulas constitucionales referidas en el punto anterior.

En concreto, cabe recordar que la ley local mencionada, en la redacción vigente al momento de dictarse la sentencia de la Cámara CAyT, establecía en su art. 11, inc. 2, como uno de los derechos de los corredores inmobiliarios, el de percibir honorarios por la actividad realizada y comisiones de su comitente según la retribución que libremente pacten, y de quien resulte cocontratante, la que se establezca por la ley. A su vez, el art. 57 disponía que *[h]asta tanto se regulen los aranceles según lo previsto en el inciso 2° del artículo 11, para los casos de locación de inmuebles destinados a vivienda única, el monto **máximo** de la comisión a cobrar al inquilino, será el equivalente al cuatro, quince centésimos por ciento (4,15%) del valor total **del respectivo contrato***” (énfasis agregado).

Por su parte, la resolución n° 350/2016 emitida por CUCICBA —cuestionada en la demanda y cuya nulidad parcial resolvió la sentencia de la Cámara—, dispuso que “[l]os Corredores Inmobiliarios podrán fijar por contrato escrito celebrado con sus comitentes o con quienes resulten cocontratantes, el monto de sus honorarios y de los gastos, debiendo observar los usos, prácticas y costumbres imperantes, así como los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres. A falta de estipulación expresa convenida por escrito, los honorarios que percibirán los



Expte. n° 14600/17

*Corredores Inmobiliarios de quienes resulten sus cocontratantes por los trabajos profesionales que realicen, calculando los porcentajes sobre el monto de la operación mediada, se fijarán conforme a la siguiente escala arancelaria: ... 3) Alquileres en locaciones urbanas: a) Destinados a vivienda, **entre uno y dos meses de alquiler**” (énfasis agregado).*

Esta última norma, entonces, habilitaba a cobrar comisiones a los inquilinos que podían sobrepasar el tope del 4,15% del valor total del contrato fijado en la ley n° 2340 pues si bien un mes de alquiler representa ese porcentaje, dos meses de alquiler implica el 8,3% del monto total del contrato.

La normativa de CUCICBA se fundamentó en el Código Civil y Comercial de la Nación, en particular en el art. 1255, referido al contrato de servicios, y el art. 1350 sobre el contrato de corretaje, pues según se afirma en los considerandos, ellos asignan “*prioridad a la libertad contractual y a la autonomía de la voluntad de las partes respecto al precio de los servicios y al monto de la comisión*”.

El primero establece que “*El precio se determina por el contrato, la ley, los usos o, en su defecto, por decisión judicial. Las leyes arancelarias no pueden cercenar la facultad de las partes de determinar el precio de las obras o de los servicios...*”.

Por su parte, de conformidad con el segundo precepto, “*El corredor tiene derecho a la comisión estipulada si el negocio se celebra como resultado de su intervención. Si no hay estipulación, tiene derecho a la de uso en el lugar de celebración del contrato o, en su defecto, en el lugar en que principalmente realiza su cometido. A falta de todas ellas, la fija el juez*”.

**3.** Ahora bien, ninguno de los argumentos esgrimidos conducen a entender que el Legislador local haya avanzado en la regulación jurídica de los aspectos del contrato de corretaje regidos por el derecho de fondo, que es la materia delegada en el Congreso de la Nación en virtud del art. 75, inc. 12, de la CN.

En primer lugar, porque el propio CCCN admite la aplicación de regulaciones especiales, tal como la ley n° 2340. En este sentido, el artículo 1355, CCCN, establece que las reglas del capítulo referido al contrato de corretaje “*no obstan a la aplicación de las disposiciones de leyes y reglamentos especiales*”.

Asimismo, en segundo término, porque no se advierte una absoluta y directa incompatibilidad entre lo dispuesto en la normativa local y lo previsto en el derecho de fondo. Tal como señalan mis aludidas colegas, los preceptos de la ley n° 2340 aquí tratados han venido a regular aspectos de la actividad del corretaje inmobiliario con la finalidad de preservar intereses

públicos, aspecto que no se encuentra abarcado por la materia civil. En este sentido, no puede dejar de mencionarse que la resolución de la expresada entidad también establece un tope a las comisiones inmobiliarias a cobrar a los cocontratantes, esto es, entre uno y dos meses de alquiler, cuestión que resta peso a los argumentos vinculados a la libertad contractual.

Si bien la cláusula de los códigos remite al CCCN las regulaciones referentes al corretaje inmobiliario, no es menos cierto que es de competencia local y primordialmente de la legislatura, regular el ejercicio de las profesiones y oficios en el ámbito local (conf. mi voto en “Ping Kuo, Liliana c/ GCBA s/ recurso directo sobre resoluciones de defensa del consumidor s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, expte. n° 13784/16, sentencia del 06.12.2017).

A su vez, si bien se habilita a los colegios que agrupan a dichos operadores a dictar los preceptos complementarios para el ejercicio de la actividad, en estos casos es indiscutida la supremacía de la legislación local —en el ámbito de sus competencias y con razonabilidad— respecto de cualquier norma que dicte la entidad que agrupa a los integrantes de la referida corporación.

En este contexto, resulta claro que la resolución n° 350/2016 en cuanto habilitaba a cobrar comisiones a los inquilinos que podían sobrepasar el tope fijado en la ley n° 2340, resulta nula por inconstitucionalidad en tanto se aparta de lo establecido por una norma local superior que regula una materia que, como se dijo, no ha sido delegada al Congreso de la Nación en virtud del art. 75, inc. 12, de la CN.

En las condiciones reseñadas es menester reiterar que el derecho a trabajar y ejercer toda industria lícita lo es conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, tanto nacionales como locales, y que pacíficamente se ha entendido que la regulación de las actividades profesionales y los oficios se encuentra sometida a la normativa de los estados miembros de la unión.

Ello sin perjuicio de que los principios, garantías y derechos reconocidos en la parte dogmática de la constitución no pueden ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

**4.** En este punto, no puede dejar de aludirse a la ley n° 5859 en cuanto modificó los preceptos aquí referidos de la ley n° 2340. En efecto, aquélla sustituyó el inc. 2 del art. 11 de ésta, el cual quedó redactado del siguiente modo: *“Percibir honorarios por la actividad realizada y comisiones de su comitente según la retribución que libremente pacten. Para los casos de locaciones de inmuebles con destino habitacional en los que el locatario sea una persona física, el monto máximo de la comisión a cobrar será el equivalente al cuatro con quince centésimos por ciento (4,15%) del valor total del respectivo contrato, a cargo del locador”* (art. 1).



**Expte. n° 14600/17**

Ahora bien, dados los términos en que ha sido sustanciada esta causa, corresponde limitar mi pronunciamiento a decretar la nulidad por inconstitucionalidad de la resolución n° 350/2016, sin que corresponda expedirse sobre las modificaciones introducidas por la ley n° 5859.

Es que el cuestionamiento que se formula con relación a esta norma se ha planteado argumentativamente por los accionantes con posterioridad a la sentencia de fondo, sin que existiera la posibilidad de debate y de contraposición de argumentos. En su hora, de plantearse esta cuestión en una causa judicial que se encuentre a estudio y decisión de este Tribunal, será esa la oportunidad de determinar su alcance, validez o inaplicabilidad.

Ello no implica, sin embargo, que el ejercicio de la jurisdicción en esta instancia resulte improcedente por carecer la decisión que aquí se adopta de efectos prácticos concretos a la luz de la delimitación de este pleito y las consecuencias que de él pueden derivarse, de acuerdo a lo resuelto por los jueces de mérito.

5. En este sentido, en la sentencia de fondo de primera instancia el magistrado expresó —por un lado— que *“no se advierte de la letra de la demanda o de las posteriores adhesiones... aspectos individuales sobre los cuales pudiesen versar acciones particulares y que claramente excederían el cauce de la acción de acuerdo a como fuera planteada”*. A la par que resaltó que, además, se desbordaría la labor judicial dado *“el reducido marco de conocimiento del amparo”*, vía elegida por los actores.

A su vez —por el otro— el *a quo* advirtió las consecuencias que pueden desprenderse de su decisión. Así, afirmó que si se pretendiera la devolución de los importes pagados en concepto de comisión a los corredores inmobiliarios en exceso del porcentaje previsto por el art. 57 de la ley n° 2340, *“[t]ales aspectos requerirían la promoción de juicios individuales diferenciados, dado que este exceso antes señalado variará de acuerdo al monto al que ascienda cada contrato y al precio del alquiler convenido entre las partes”*. También destacó que lo pagado en demasía *“debería ser probado respecto de cada relación jurídica invocada, con intervención de la respectiva contraria que haya participado en el negocio jurídico respecto del cual pretenda fundarse semejante reclamo”*.

Cabe destacar, que la determinación de la pretensión colectiva esgrimida en esta causa y las proyecciones de lo decidido en la sentencia de primera instancia, realizadas por el Juez de Primera Instancia, no han merecido crítica alguna de las partes.

Luego, las consecuencias que pueden derivarse de lo que se decida en este pleito, a raíz de la aplicación de la ley n° 2340 antes de la

modificación introducida por la ley n° 5859, conducen a reconocer efectos prácticos a esta resolución.

En ese sentido, quien haya soportado en demasía, y en su condición de inquilino de vivienda única, comisiones inmobiliarias por la celebración de contratos de locación, con sustento en la resolución 350/2016, podría reclamar lo antijurídicamente abonado por la vía correspondiente.

6. Por último, lo señalado en el punto anterior sobre cómo ha sido circunscripta la pretensión colectiva, deja sin sustento los planteos referidos a la afectación del derecho de defensa de los corredores inmobiliarios, más allá de su pertinencia.

Con este alcance, coincido con mis colegas en rechazar el recurso de inconstitucionalidad incoado por CUCICBA, con costas.

**Así lo voto.**

**El juez Luis Francisco Lozano dijo:**

1. Según el relato de la Cámara, no discutido, los actores iniciaron demanda de amparo con el siguiente objeto:

*“1. Se declare nula la Resolución 350/2016 dictada por el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires.*

*2. Se ordene a CUCICBA implementar un plan para el control efectivo sobre el cobro de aranceles por parte de los corredores inmobiliarios, con miras a evitar la repetición de prácticas ilegales en torno a las comisiones cobradas a inquilinos sobre locaciones de inmuebles destinados a vivienda única.*

*3. Se ordene a CUCICBA la confección de un plan integral para la difusión pública del monto máximo a cobrarse a los inquilinos en concepto de comisión inmobiliaria por locaciones de inmuebles destinados a vivienda única.*

*4. Se conforme una mesa de trabajo entre las partes, con participación de la Defensoría de Inquilinos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para realizar la planificación y el seguimiento conjuntos de las obligaciones que surgen de los puntos 2 y 3”.*

Asimismo, solicitó la suspensión, con carácter cautelar, de la resolución impugnada. ACIJ basó su legitimación en el art. 14, CCABA, y el coactor Muñoz en su carácter de inquilino.

2. Ninguna de las pretensiones articuladas por la actora configura un caso en los términos de los arts. 106 y 107, CCBA.





**Expte. nº 14600/17**

2.1. Con respecto a la primera pretensión, esto es, la nulidad de la Resolución 350/2016, la propia ley 5859 que la ACIJ trae en pretenso apoyo de su posición, en cuanto determina que las comisiones de intermediación por alquiler de vivienda única se encuentran a cargo del locador, demuele el argumento primigenio de los actores. Es decir, en el presente, los actores pretenden impugnar judicialmente una regulación que, literalmente, no los afecta directamente —ni a la ACIJ que dice representar locatarios ni al locatario en sí—, ni tampoco aportan argumento alguno que mostrase la afectación de un derecho que, eventualmente, configurase una causa susceptible de ser tratada por el poder judicial.

2.2. Con respecto a la segunda y tercera pretensión, cabe también extender las conclusiones de la primera. No se aprecia, pues, el interés —mucho menos el derecho— que pudiese tener la ACIJ o el locador, siendo que la resolución que viene cuestionada, por imperio de la reforma establecida por la ley 5859, impacta sobre un colectivo al que no representa ni adujo representar uno de los actores —ACIJ— ni del que, por hipótesis, puede formar el otro —el coactor Muñoz, inquilino—.

2.4 La última pretensión de los coactores, esto es, la conformación de una mesa de trabajo, tampoco constituye una pretensión que pueda resolver el Poder Judicial. Por lo demás, conforme la aludida reforma legislativa, la Defensoría del Pueblo estaría, a su mejor luz, defendiendo un derecho puramente patrimonial de los locadores, cuestión que excede el marco de sus competencias.

3. Como he tenido oportunidad de sostener en mi voto en el expediente nº 13266/16, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: GCBA s/ queja por apelación denegada en García Ellorio, Javier M. c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)”, sentencia del 6 de diciembre de 2017, *“No es la demanda sub examine, por ello, una causa que incumba dirimir a un juez. Para resolver tales conflictos, están las elecciones. En palabras de la corte estadounidense: ‘el único interés que todos los ciudadanos comparten en la pretensión articulada por la parte actora es uno que presenta un agravio en abstracto. Los [actores] pretenden que el Poder Judicial obligue al Poder Ejecutivo a actuar de acuerdo con la Cláusula de Incompatibilidad, lo que es un interés compartido por todos los ciudadanos. El propio lenguaje de la demanda (...) revela que no es sino materia de especulación que el alegado incumplimiento de la Cláusula prive a los ciudadanos del fiel cumplimiento de los deberes legislativos por parte*

*de los reservistas Miembros del Congreso. Y que tal alegado incumplimiento, por sí, afectaría adversamente sólo el interés generalizado de todos los ciudadanos respecto de la gobernabilidad constitucional, lo que no es sino un agravio abstracto. Esta Corte ya se ha negado a considerar el 'desacuerdo generalizado' [respecto de las políticas de gobierno] como base para la legitimación del contribuyente. Flast v. Cohen, 392 U.S. 106”<sup>1</sup>.*

En autos, tras la reforma legislativa aludida, el interés que pueden tener la ACIJ o el coactor no son distintos que aquel que puede tener cualquier ciudadano. Ello demuestra inexistencia de caso judicial.

Tal doctrina ha sido reafirmada por la Corte estadounidense en Lujan v. Defenders of Wildlife en términos categóricos: “Hemos sostenido consistentemente que un actor planteando una queja generalizada sobre el gobierno –al sostener un agravio al interés propio y de todo ciudadanos en la correcta aplicación de la Constitución y las leyes, solicitando remedios que no lo benefician a él más que al público en general- no establece un caso o controversia en los términos del Artículo III”<sup>2</sup>.

4. Lo expuesto no implica, de modo alguno, emitir opinión respecto de la legalidad de la resolución que vienen cuestionando los actores, sin perjuicio de señalar que, en cuanto norma general, la propia CCBA otorga vías impugnativas aptas para esa especie de discusión.

5. Por ello, voto por rechazar la demanda. Sin costas (art 14, CCABA).

---

<sup>1</sup> “*The only interest all citizens share in the claim advanced by respondents is one which presents injury in the abstract. Respondents seek to have the Judicial Branch compel the Executive Branch to act in conformity with the Incompatibility Clause, an interest shared by all citizens. The very language of respondents' complaint (...), reveals that it is nothing more than a matter of speculation whether the claimed nonobservance of that Clause deprives citizens of the faithful discharge of the legislative duties of reservist Members of Congress. And that claimed nonobservance, standing alone, would adversely affect only the generalized interest of all citizens in constitutional governance, and that is an abstract injury. (...) The Court has previously declined to treat "generalized grievances" about the conduct of Government as a basis for taxpayer standing. Flast v. Cohen, 392 U.S. at 392 U. S. 106.*” Schlesinger v. Reservists Committee to Stop the War, 418 U.S. 208. Traducción propia. En similar sentido véanse United States v. Richardson, 418 U.S. 166, 176–77 (1974); Valley Forge Christian College v. Americans United, 454 U.S. 464, 483 (1982); Allen v. Wright, 468 U.S. 737, 754 (1984); Whitmore v. Arkansas, 495 U.S. 149 (1990); Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555, 573–77 (1992); Lance v. Coffman, 549 U.S. 437, 441 (2007) (per c U.S. 437, 441 (2007) (per curiam), Ex parte Levitt, 302 U.S. 633 (1937); Laird v. Tatum, 408 U.S. 1 (1972)

<sup>2</sup> “*We have consistently held that a plaintiff raising only a generally available grievance about government-claiming only harm to his and every citizen's interest in proper application of the Constitution and laws, and seeking relief that no more directly and tangibly benefits him than it does the public at large-does not state an Article III case or controversy.*” Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555, 573–574 (1992) Traducción propia.



**Expte. nº 14600/17**

Por ello, de acuerdo con lo dictaminado por el Fiscal General, por mayoría,

**el Tribunal Superior de Justicia  
resuelve:**

**1. Rechazar** el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires, con costas.

**2. Mandar** que se registre, se notifique y, oportunamente, se devuelva al tribunal remitente.