



Expte n° 16590/19 “Centro de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires - Asociación Civil y otros c/ GCBA s/ amparo - otros s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” y su acumulado expte. n° 16577/19 “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otro s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Centro de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires - Asociación Civil y otros c/ GCBA s/ amparo – otros”

Vistos: los autos indicados en el epígrafe.

Resulta:

1. Los señores Armando Fernando Pepe, por derecho propio, y Jorge A. Martín Irigoyen, en calidad de apoderado del Centro de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires-Asociación Civil, interpusieron acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante: GCBA) a fin de que se dejen sin efecto la Ley N° 5859 y su decreto reglamentario, por resultar contrarios a los artículos 14, 14 bis, 16, 17, 28 y 31 de la Constitución Nacional y 1, 3, 10, 11, 16, 46 y concordantes de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (fs. 1 vuelta). Afirmaron que las normas lesionan el derecho de los corredores inmobiliarios a trabajar y ejercer su actividad comercial, el derecho al trato igualitario, el derecho a la propiedad y a su patrimonio, con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, conculcando derechos y garantías reconocidos por la CN. Sostuvieron que la Asociación estaba legitimada para iniciar la acción por encontrarse afectados derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Nacional. Señalaron que los derechos patrimoniales de los accionantes en su calidad de corredores inmobiliarios son afectados en forma continuada, general y colectiva por las resoluciones impugnadas, dando lugar a la existencia de una homogeneidad fáctica y jurídica; pues si bien los derechos conculcados resultaban divisibles, la causa que los aqueja resulta común, colectiva y homogénea (fs. 4).

Plantearon que la Ley N° 5859 impide a los corredores inmobiliarios, en el marco de un contrato de locación con destino a vivienda única, percibir la comisión correspondiente de parte de los locatarios que sean personas físicas y, al mismo tiempo, limita y tarifa la posibilidad de concertar en la misma operación la comisión respecto de los locadores. Alegaron que, en consecuencia, "... el corredor ha sufrido una confiscación del 50 % de sus



comisiones/honorarios, lo que resulta lesivo de su derecho de propiedad, al negarle dentro de la Ciudad de Buenos Aires el derecho que aún le garantizan los arts. 1350 y 1351 del CCCN" (fs. 6 vuelta). Y que el derecho a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires quedaría garantizado a expensas de la actividad de los corredores inmobiliarios, toda vez que la Ley N° 5859 desnaturaliza el contrato de corretaje conforme los lineamientos del Código Civil y Comercial de la Nación. Manifestaron que los términos de la ley en cuestión atentan contra el salario de los corredores y, en consecuencia, contra el derecho a una vida digna. Hicieron referencia a que la Ley N° 5859 confirió "superpoderes" al Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) e invadió la competencia de una entidad pública no estatal como es el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires (CUCICBA) (fs. 12 vuelta). Plantearon que el GCBA se ha inmiscuido en competencias propias del Congreso de la Nación, a quien le corresponde regular los derechos de los corredores inmobiliarios ya que se trata de una facultad delegada al Gobierno Federal por parte de las provincias (artículo 75 inc. 12). Advirtieron que, por todo lo expuesto, la Ley N° 5859 vulnera el derecho de propiedad que le asiste a los corredores inmobiliarios, en tanto resulta confiscatoria, y el derecho a trabajar y ejercer la industria lícita. Por último, alegaron que implica una situación de desigualdad respecto de aquellas personas que ilegítimamente ejercen la misma actividad sin estar matriculados; como así también que resultaba discriminatoria respecto de sus colegas de otras provincias.

2. A fs. 78/81 el juzgado rechazó *in limine* la acción ante la ausencia de caso, en los términos del artículo 5 de la Ley 2145.

La resolución fue apelada por la parte actora.

A fs. 151/163 obra la sentencia de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario. La Alzada hizo lugar al recurso interpuesto por la actora y revocó la resolución de fs. 78/81, también ordenó que en el trámite del proceso colectivo se sigan los lineamientos fijados en el considerando 12 de esa sentencia y que estos autos y otros que menciona continúen su trámite ante el Juzgado del fuero N° 14, Secretaría N° 28.

El GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad a fs. 340/349 contra la sentencia, de la que tomó conocimiento con fecha 22 de diciembre de 2017 al conferirse traslado del pedido de medida cautelar incoado por la actora. El recurrente señaló que la sentencia recurrida era definitiva, le causaba a su parte un gravamen de imposible reparación ulterior al derecho de defensa y al debido proceso, y había sido dictada por el tribunal superior de la causa (fs. 341). Considera que el actor efectúa una interpretación antojadiza del art. 1350, y que desconoce que la distribución de competencias en la materia federal ha dejado en cabeza de las jurisdicciones subnacionales (provincias y CABA) la regulación de los honorarios profesionales.



Contestado el traslado por el Centro de Corredores Inmobiliarios (fs. 357/361), la Sala lo denegó por no dirigirse contra una sentencia definitiva o equiparable, y por no configurarse una cuestión constitucional pues las cuestiones decididas trataron sobre hechos, prueba y la ley 2145 (fs. 363/364 vuelta).

3. Recibidas las actuaciones en el juzgado, se ordenó el traslado de la demanda y de la medida cautelar solicitada (fs. 218). También dispuso medidas de difusión del proceso, oficios a la Secretaría General y a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y difirió el pronunciamiento sobre la determinación de la clase y/o subclases involucradas y la representación adecuada, al resultado de las medidas allí dispuestas (fs. 210/220).

3.1. El GCBA contestó el traslado conferido de la medida cautelar solicitada en autos y solicitó su rechazo (fs. 238/248). Alegó que la Asociación Civil del Centro de Corredores Inmobiliarios carece de la representación que pretende. Además, señaló que no se ha acreditado que las normas cuestionadas produzcan una afectación real de derechos, que no se ha solicitado la suspensión del acto en cuestión en sede administrativa y que en definitiva la petición cautelar coincide con la petición de fondo. Por otra parte, pidió la citación como tercero de las distintas agrupaciones de inquilinos de la Ciudad de Buenos Aires.

3.2. A fs. 250/251 el Tribunal rechazó la medida cautelar solicitada. La resolución fue apelada por la actora a fs. 269/273 y el recurso fue rechazado por la Alzada (ver copia de la sentencia agregada a fs. 438).

4. A fs. 294/304 el GCBA contestó la demanda. Mantuvo su posición en cuanto al rechazo *in limine* de la acción y expresó que había articulado recurso de inconstitucionalidad contra la sentencia de Cámara que reconoció la legitimación colectiva a los presentantes. Además, sostuvo que no se ha acreditado una afectación real de los derechos que se dicen vulnerados y que la Ley N° 5859 regula una muy acotada parcela de la actividad profesional de los corredores inmobiliarios dado que solo se refiere a lo que concierne a locaciones de viviendas para personas físicas y deja afuera las locaciones con destino comercial o industrial como así también a las que celebren las personas jurídicas. Agregó que el planteo de inconstitucionalidad efectuado en la demanda debe ser rechazado porque la Legislatura ha ejercido facultades que le son propias y ante la tensión entre los derechos de los profesionales matriculados en el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios —que consideró esencialmente disponibles— y el derecho fundamental del colectivo inquilino —que señaló como indisponible— prevaleció el de estos últimos. Explicó que la norma local no colisiona con las normas nacionales pues tutela el interés público comprometido en la materia mientras que la norma nacional determina los derechos de tipo civil y/o comercial (fs. 298/298 vuelta). Expresó que la regulación de lo relativo al



ejercicio de la profesión de corredores inmobiliarios resulta eminentemente local conforme lo establecido por el Tribunal Superior de Justicia en los autos "Corporación de Rematadores y Corredores" (Expte. 5520/07) (fs. 299). Por último, estimó que resulta vital para los gobiernos locales el ejercicio de poder de policía y con ello la competencia regulatoria en temas como el de marras.

4.1. En el marco del proceso colectivo, la ACIJ se presentó para ser tenida como terceros interesados, solicitó la conexidad con la causa "ACIJ c/ CUCICBA s/ Amparo" del juzgado n° 17, y dio razones para solicitar el rechazo de la demanda (fs. 395/410).

4.2. El juez de grado luego determinó que el colectivo de los corredores matriculados que ejercen la actividad en la CABA serían representados por CUCICBA y el colectivo de locadores comprendidos por la ley, por la ACIJ y el señor Gervasio Muñoz (fs. 421/422).

4.3. A fs. 445, CUCICBA se opuso al pedido de conexidad efectuado por ACIJ, que fue, finalmente rechazado por el *a quo* (fs. 460/461).

5. Con remisión a sendos dictámenes de la fiscal interviniente (fs. 476/481 vuelta y 487/489 vuelta), el juez rechazó la demanda de amparo (fs. 492/492 vuelta).

6. La parte actora apeló la sentencia (fs. 502/509 vuelta). Afirmó que no discute la legitimidad de la facultad de la Legislatura de fijar aranceles y honorarios, pero sí de aniquilar el derecho del corredor inmobiliario de cobrar sus honorarios al locatario en las locaciones urbanas habitacionales. Cuestiona que la ley pueda imponerle solo obligaciones respecto del locatario, pero le niegue el derecho a su estipendio. Afirmo que la ley local prohíbe de manera inconstitucional el derecho reconocido por los artículos 1350 y 1351 del CCCN que gozan de supremacía federal.

6.1. El GCBA contestó el memorial defendiendo la potestad local de reglar el ejercicio de la profesión de corredor inmobiliario, con fundamento en el artículo 121 de la Constitución Nacional. Y en cuanto al conflicto con el CCCN hizo mención a la posición de la Comisión Redactora del Proyecto de Código que consideró que los aranceles del corretaje se regían por la legislación local (fs. 511/516).

6.2. También ACIJ respondió los agravios de la parte actora (fs. 518/522 vuelta). Entre otros argumentos, afirmó que la actora "olvidó mencionar cuáles eran los daños irreparables que le significó la sentencia, y sin los cuales no es procedente el recurso de apelación intentado (...) Para analizar la constitucionalidad de la ley en abstracto la actora contaba con la



posibilidad de presentar una acción declarativa de inconstitucionalidad ante el TSJ...”.

6.3. El fallo de la Sala II, por mayoría, hizo lugar al recurso de apelación de la parte actora y revocó la resolución apelada (fs. 555/562). Consideró, nuclearmente, que “[l]a ley 5859, al sustituir la expresión de voluntad de toda persona física que, con destino a vivienda, intervenga en una operación de corretaje inmobiliaria convirtiéndola en un ‘protesto automático’, no reguló el ejercicio de la profesión de corredor sino, antes bien, alteró las reglas del propio contrato. De ese modo, por un lado, vació de contenido a la regulación delegada que contiene el CCyCN en sus arts. 1346 y 1351 pues, se reitera, anuló la necesidad de formular protesto. Por otro, impidió a los inquilinos el derecho de celebrar un contrato oneroso en los términos de la legislación de fondo ya citada. Nótese, en tal sentido, que la prohibición contemplada en el art. 2° aparece dirigida a los corredores y les impide tanto a ellos como a las personas que revistan la condición de futuro locatario, celebrar contratos onerosos de corretaje, aún cuando por su posición económica o por la simple comodidad que ello podría brindarles tendrían la voluntad de perfeccionar ese acuerdo de voluntades. Esta previsión elimina irrazonablemente el ejercicio de un derecho que lícitamente la legislación común les confirió a tales sujetos. En otras palabras, colocar a los corredores y al posible inquilino en la necesidad de tener que celebrar la relación jurídica que los vincula por fuera de los canales legales de registración y facturación de la actividad o, directamente, no poder celebrar un contrato oneroso de corretaje entra en franca colisión con las previsiones del CCyCN y, por lo tanto, pone de manifiesto lo impropio de los medios elegidos por el legislador para concretar el fin deseado por la norma local. // Este avance configura una afectación de los derechos consagrados en el art. 14 y las competencias asignadas en el art. 75 inc. 12 de la CN, entrando en conflicto directo con lo dispuesto en los arts. 28 y 31 de la ley fundamental, circunstancia que determina la invalidez del art. 2° de la ley 5859 (cfr. *mutatis mutandi*, TSJ in re ‘Asociación Civil de Administradores de Consorcios de Propiedad Horizontal’ cit.)” —fs. 559—.

En disidencia, el juez Juan Lima compartió el dictamen de la fiscal ante la Cámara que, entre otras cosas sostuvo: “... no puede desconocerse que, como se dijo, esta nueva regulación se inscribe en un contexto específico de comprobada dificultad de acceso a las locaciones urbanas de un colectivo de personas que legislativamente se consideró conveniente tutelar.// En esta dirección, la Ley N° 5859 se inscribe en el ejercicio de la potestad local de regulación de una actividad profesional y es inherente a dicha potestad fijar una razonable y adecuada retribución, atendiendo a las necesidades y características propias de cada territorio (Fallos 320:786). // Desde esta perspectiva, la alegada desproporcionalidad entre los medios empleados por la ley (prohibición de cobrarles a los inquilinos los gastos administrativos y comisión por la locación concretada) y los fines perseguidos (garantizar el acceso a un alquiler formal) no se presenta de un



modo palmario ni manifiesto como arguye la recurrente ni lesiona con arbitrariedad manifiesta el derecho a ejercer industria lícita ya que la regulación atacada no desnaturaliza la actividad ni la priva de su esencia sino que, en todo caso, traslada el peso del negocio jurídico a una sola de las partes de él (los locadores) y lo hace menos gravoso para el otro co-contratante. // Es que una vez admitido que la legislatura local puede regular en materia de aranceles, se halla dentro de tales facultades la de disponer que en un tipo específico de contrato —y justamente porque su objeto es la locación de una vivienda única— la comisión a cobrar respecto de una de las partes co-contratantes sea 0%. // D. 2. Desde otra perspectiva, tampoco encuentro que los derechos constitucionales de propiedad, de trabajar y de ejercer industria lícita de las inmobiliarias representadas por la actora hayan sido desnaturalizados, ya que no toda la actividad de corretaje inmobiliario se halla alcanzada por la ley bajo estudio. En efecto, ésta involucra sólo una porción de aquella, cual es la vinculada con las comisiones a percibir en los contratos de alquiler destinados a vivienda única, celebrados con personas humanas. (...) // D. 3. Finalmente, más allá del marco colectivo en que se ha instaurado la acción, cabe agregar a lo anterior que la parte no ha aportado datos concretos que permitan observar con cierto grado de precisión en qué situación económico-financiera se encuentra el grupo que representa luego de la entrada en vigor de la ley en pugna ni de qué modo ha impactado esta normativa en el desenvolvimiento de las grandes y pequeñas inmobiliarias que se desempeñan en el territorio de la Ciudad. / Aunque por vía de hipótesis podría pensarse que la norma local resulta significativamente más gravosa para aquellas inmobiliarias pequeñas cuya actividad consista principal o exclusivamente, en locaciones urbanas destinadas a vivienda, la apelante ha traído argumentos meramente genéricos al respecto, que no permiten identificar puntualmente la situación de las distintas inmobiliarias involucradas. Ciertamente, en los fundamentos esbozados para sustentar su planteo, no ha efectuado distinción alguna en torno a la existencia de subclases dentro del universo de sus representados, respecto de las cuales pueda predicarse que un grupo de inmobiliarias habría sido desmedidamente afectado por la norma local”.

7. ACIJ y ACIA interpusieron el recurso de inconstitucionalidad de fs. 574/588; sostuvieron básicamente que la sentencia: a) realiza una interpretación errónea del Capítulo del Código Civil y Comercial de la Nación que regula el corretaje (ver fs. 577 vuelta y fs. 580); b) es dogmática, por cuanto desconoce el modo en que funciona en la práctica el mercado de corretaje inmobiliario en materia de alquiler habitacional (ver fs. 580/581 vuelta); c) desprotege los compromisos constitucionales y de derecho internacional en materia de derechos humanos a los que nuestro país se ha comprometido (ver fs. 582/585).

7.1. También el GCBA en su recurso de inconstitucionalidad se agravió de que: a) la sentencia afectó la autonomía de la Ciudad (art. 121 y



129 de la Constitución Nacional) al limitar el poder de policía que posee en la materia (ver fs. 591 vuelta y 592); b) los jueces erraron al considerar que no existía compatibilidad entre la normativa local y la nacional de fondo y al considerar irrazonable la regulación efectuada por la legislatura a través de la sanción de la Ley N° 5859 (ver fs. 595 vuelta y fs. 596) y e) omitieron considerar la razonabilidad y el interés público que persiguió la norma (ver fs. 597 vuelta).

7.2. La Sala concedió los recursos en tanto los agravios constitucionales planteados por los recurrentes se encuentran vinculadas íntimamente con la determinación y el alcance de las facultades de poder de policía local y, por ello, la resolución del recurso involucra en forma directa la autonomía local (art. 121 y 129 de la CN). Y los denegó por la causal de arbitrariedad.

7.3. ACIJ interpuso recurso de queja contra la denegatoria parcial de su recurso (fs. 656/660).

8. Requerido su dictamen, el Fiscal General Adjunto dictaminó que el asunto fue tramitado sin que existiera un caso judicial “que habilite la jurisdicción de los juzgados contenciosos administrativos y tributarios de la Ciudad (art. 106 CCABA)”. También que “la actora no ha probado en qué contratos se ha visto afectado el colectivo que representa ni tampoco en qué medida ha afectado efectivamente a su situación económica la entrada en vigor de la ley cuya constitucionalidad impugna. O, en otros términos, no existe prueba alguna acerca de la pérdida efectiva de ganancias del colectivo que representa”. Agregó que “dada la evidente falta de prueba de la existencia del daño para el colectivo supuestamente afectado, la pretensión de la actora no se encuadra dentro de las previsiones de la Ley N° 2.145 de amparo, sino, y como sostuvo el juez de primera instancia al efectuar el rechazo *in limine* de la acción, se trata de una acción declarativa de inconstitucionalidad que debió tramitar por las normas previstas en la Ley N° 402 en instancia originaria ante el Tribunal Superior de Justicia”. Por ello propicia que el Tribunal “haga lugar a los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, en conjunto con la Asociación Civil de Inquilinos Agrupados, rechace la queja y; en consecuencia, revoque la sentencia de Cámara” (fs. 667/670 vuelta).

Fundamentos:

El juez Luis Francisco Lozano dijo:

1. En esta acción, según relató la Cámara —sin que exista controversia al respecto—, fue entablada una demanda “...contra el GCBA [,



que] pers[eguía] la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 5859 y su reglamentación ‘... por resultar nul[os], carentes de motivación suficiente, controvertir el principio de legalidad, y por ilegitimidad y arbitrariedad manifiestas’” (fs. 152 vuelta).

A su turno, la decisión que viene objetada declaró la invalidez del art. 2 de la ley 5859 (incorporado como inciso 7 del art. 13 de la ley nro. 2340), según el cual: “7. Queda expresamente prohibido [a los corredores inmobiliarios] 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”; además, “...toda vez que en [los arts. 4 y 5 de la ley nro. 5859] se ordena la publicación del contenido del art. 2* de la ley 5859, declarado inconstitucional precedentemente, las disposiciones aludidas también pierden vigencia en lo pertinente” (fs. 559 vuelta y 561 vuelta). Asimismo, “...orden[ó] que, para los casos de inmuebles con destino habitacional en los que el locatario sea una persona física, los profesionales matriculados en CUCICBA: I) hagan constar en todo ofrecimiento publicitario que se emita vía páginas web, propias o de terceros, o mediante cualquier otro medio, que los inquilinos se encuentran facultados a formular protesto del corretaje, exceptuándose con ello del pago de los honorarios del corredor o, bien, en caso de aceptar expresamente la intermediación del corredor, el tope del monto de la comisión u honorario que surge de la normativa vigente; II) exhiban en los locales y/u oficinas en los que presten sus servicios carteles visibles al público con idéntico contenido al dispuesto precedentemente” (fs. 560 vuelta y 561 vuelta). Finalmente, ordenó “...que el GCBA difunda por medios electrónicos y físicos: I) el derecho que le asiste a las personas físicas, que deseen celebrar contratos de locación de inmuebles con destino habitacional, a formular protesto, exceptuándose con ello del pago de comisiones u honorarios de corredor o, bien, en caso de aceptar expresamente la intermediación del corredor, el tope del monto de la comisión u honorario que surge de la normativa vigente; II) los mecanismos administrativos y judiciales a disposición de las personas para reclamar en supuestos de conflicto o controversia con corredores inmobiliarios y/o sus comitentes, que versen sobre negociaciones referidas a locaciones de inmuebles con destino habitacional. Asimismo, esta información deberá ser de fácil acceso en la página web del GCBA y, especialmente, en la correspondiente a la Dirección de Defensa del Consumidor (u organismo que en el futuro la reemplace)” (fs. 560 vuelta/561 y 561 vuelta).

2. La pretensión tal como se encuentra expuesta en el primer párrafo del punto anterior y el resultado al que arribaron los jueces de mérito en función de cómo la han interpretado y canalizado, exceden los márgenes que la CCBA fija a la noción de causa judicial y, en esas condiciones, a la jurisdicción delimitada por su art. 106.



En efecto, los cuestionamientos que la actora formuló contra diversos artículos de la ley nro. 5859, y el análisis que de ellos efectuaron los jueces de mérito para arribar a la conclusión relatada, lo han sido en abstracto, esto es, sin que la discrepancia viniera dirimida a propósito de su aplicación a una relación jurídica concreta; y, por ello, de un modo incompatible con la vía escogida. Que no versan sobre una relación jurídica concreta quedó revelado por la decisión a que dio lugar, que dice eliminar una norma general del ordenamiento jurídico, por un lado; mientras emitió otras, en su lugar. Es decir, operó sobre el ordenamiento jurídico, y no sobre la esfera de relaciones jurídicas que se construyen a partir de él.

3. En este orden de ideas, no alcanza con identificar que puedan existir derechos individuales homogéneos en juego, una acción de clase exige mostrar que hay un hecho que, en efecto, repercute sobre determinadas relaciones jurídicas, lo cual supone mostrar que hay relaciones jurídicas alcanzadas, y cómo ellas se vieron afectadas —aunque el impacto diferencial pueda encauzarse separadamente—, cosa que aquí no ha ocurrido.

Así, no es el propósito expresado, ni el modo en que viene interpretada la pretensión, obtener una reparación por haberse visto determinado colectivo privado de cobrar honorarios o ejercer una actividad durante determinado período.

A su turno, la circunstancia de no haber notificado a alguien a quien se atribuya el carácter de deudor —sujeto de una relación jurídica alcanzada por la ley cuestionada— confirma el carácter abstracto del debate. En este orden de ideas, tampoco se invoca que ACIJ o el Sr. Muñoz (en su condición de inquilino o de presidente de ACIA) hayan celebrado contratos en estas condiciones y que la decisión que se adopte en el marco de este proceso repercuta sobre los efectos de esos contratos, aunque, como cualquier otra persona, si celebran contratos en un futuro se verían alcanzados por las normas vigentes y aplicables. Finalmente, el GCBA no viene como obligado a algún pago sino como parte sustantiva que ha emitido la norma, situación que no supone siquiera la existencia de una relación jurídica nacida en el marco de ella.

4. Finalmente, y toda vez que el único propósito ha sido operar en abstracto sobre normas locales, en el aspecto en que el objeto está dirigido a cuestionar la validez constitucional de ellas, el modo en que los jueces de mérito interpretaron el alcance de sus competencias importa una superposición con las que a este Tribunal vienen asignadas por la CCBA, incompatible con el art. 113.2 —cuya validez, por lo demás, no ha sido puesta en tela de juicio—, que le encomienda el conocimiento originario y exclusivo de cuestiones de esa naturaleza, por la vía de la acción declarativa de inconstitucionalidad.



5. Por lo dicho, en suma, corresponde hacer lugar a la queja y a los recursos de inconstitucionalidad de fs. 574/588 y 589/600, declarar la nulidad de todo lo actuado, y rechazar la demanda de fs. 1/32. Sin costas (art. 14 CCBA).

Los jueces Santiago Otamendi e Inés M. Weinberg dijeron:

Adherimos a la solución propuesta por el Dr. Lozano por compartir, en lo sustancial, los fundamentos expuestos en su voto.

La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:

1. Los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia junto con la Asociación Civil de Inquilinos Agrupados fueron correctamente concedidos en cuanto involucran el examen del alcance del poder de reglamentación local de las profesiones liberales.

2. La cuestión puesta a consideración del Tribunal no es novedosa. En la sentencia "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", expte. n° 14600/17, sentencia de fecha 26 de octubre de 2018 el Tribunal sostuvo respecto de la competencia local para fijar pautas para los honorarios de los corredores lo siguiente:

"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 '... 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). // (...) 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”.

3. Pese al esfuerzo argumental de los actores, no han podido demostrar que la previsión de un determinado contrato en la legislación de fondo vede a las jurisdicciones locales regular en materia de los honorarios que surgen de esa actividad contractual (basta como ejemplo considerar que en la locación de servicios entre un abogado y su cliente se aplican las leyes de honorarios que dictan las jurisdicciones locales, tal el caso de la Ley 5134 en la CABA). Esa es, por lo demás la interpretación del art. 1350 del CCyCN que efectúa uno de los miembros de la comisión reformadora, el Dr. Ricardo Luis Lorenzetti (“Código Civil y Comercial de la Nación”, Comentado, T. VII, Ed. Rubinzal-Culzoni, Bs. As., 2015, págs.156/157), quien afirma: “(...) 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” (negritas añadidas).

Se trata de una valiosa interpretación del derecho común que tributa en una consideración de la división constitucional del poder en el régimen federal, que pone en su quicio el tema en debate.

4. Sobre tal base, al igual que en el precedente citado, es dable afirmar que la solución del caso exige articular razonablemente los diversos aspectos involucrados: el derecho de propiedad de los corredores (obsérvese que la norma cuestionada no prohíbe acordar su monto con el comitente, sino evita que sean impuestos al inquilino) y proteger a la parte débil en la relación de consumo de un bien que cuenta con tutela constitucional preferente (vivienda); con lo que la libertad de contratar tiene garantizado un “espacio” y las limitaciones en aras a intereses públicos también.

Como fue dicho en “ACIJ”, y cabe repetir ahora: “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”.

5. Las circunstancias y los argumentos que han sido referidos más arriba son enteramente aplicables a partir de la vigencia de la ley nº 27.551 (publicada en el BORA nº 34.416 del 30.06.2020) que, en cuanto es pertinente destacar, sustituyó al artículo 1351 del Código Civil y Comercial de la Nación por el siguiente:

“Artículo 1.351: Intervención de uno o de varios corredores. Si solo interviene un corredor, todas las partes le deben comisión, excepto pacto en contrario o protesta de una de las partes según el artículo 1.346. No existe solidaridad entre las partes respecto del corredor. Si interviene un corredor por cada parte, cada uno de ellos solo tiene derecho a cobrar comisión de su respectivo comitente.

En las locaciones de inmuebles la intermediación solo podrá estar a cargo de un profesional matriculado para ejercer el corretaje inmobiliario conforme la legislación local” (el subrayado me pertenece).

Como se ve, el primer párrafo del artículo 1351 del CCyCN alude, en términos generales, a la intermediación de los corredores sin distinción alguna en razón de la actividad.

La segunda parte del artículo, en cambio, contiene previsiones específicas en materia de locación de inmuebles, hipótesis del presente caso.



La distinción señalada permite corroborar el criterio que sostengo en mi voto.

En efecto, el último párrafo del artículo 1351 del CCyCN remite, para el supuesto allí contemplado (intermediación de locaciones de inmuebles), a las “legislaciones locales” y, en este punto, las razones y conclusiones ya expuestas resultan dirimentes.

6. La forma en que se resuelve hace innecesario expedirse respecto de la queja planteada por ACIJ.

7. Por ello corresponde hacer lugar a los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia junto con la Asociación Civil de Inquilinos Agrupados, revocar la sentencia de Cámara y confirmar el rechazo de la demanda dispuesto en primera instancia. Costas por su orden en todo el proceso (art. 14, CCABA).

La jueza Marcela De Langhe dijo:

1. Los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia junto con la Asociación Civil de Inquilinos Agrupados fueron correctamente concedidos en cuanto involucran el examen del alcance del poder de reglamentación local de las profesiones liberales.

2. En la sentencia impugnada por el GCBA y ACIJ, la Cámara de Apelaciones consideró que la Legislatura había hecho un uso irrazonable del poder de policía que la Constitución local le confiere al sancionar la Ley 5859, que en su artículo 2 —modificatorio de la Ley 2340— establece que *“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”*.

La Cámara consideró que esta disposición exorbitó la facultad regulatoria local y modificó el artículo 1351 del Código Civil y Comercial —en cuanto consagra que *“Si sólo interviene un corredor, todas las partes le deben comisión, excepto pacto en contrario o protesta de una de las partes según el artículo 1346”*—, y evaluó que la norma local, en lugar de regular la comisión que el corredor puede reclamar al locatario imponiéndole valores máximos, la eliminó de plano y así creó una nueva figura contractual necesariamente gratuita para una de las partes —el locatario—. En consecuencia, determinó que la Ley 5859 prohibió el contrato oneroso entre



locatario y corredor, contrato que se encuentra expresamente autorizado por el CCyC.

La Cámara concluyó que *“este avance configura una afectación de los derechos consagrados en el artículo 14 y las competencias asignadas en el artículo 75 inciso 12 CN, entrando en conflicto directo con lo dispuesto en los arts. 28 y 31 de la ley fundamental, circunstancia que determina la invalidez del art. 2 de la Ley 5859”* (consid. 10 del voto de la mayoría).

Contra esta resolución interpusieron recurso de inconstitucionalidad tanto el GCBA como el colectivo de inquilinos representado por ACIJ y ACIA. Los recursos fueron concedidos parcialmente por la Sala II, sólo en lo que respecta a la interpretación y alcance de normas de carácter constitucional (artículos 28, 31 y 75 inciso 12 de la CN, 31 de la CCABA) y denegados respecto al resto de los agravios. A su vez, ACIJ acudió en queja ante este tribunal por las cuestiones respecto a las cuales fue denegado su recurso de inconstitucionalidad.

3. Ante todo, cabe señalar que este Tribunal ya ha analizado una cuestión vinculada a la que se debate en esta ocasión, en la causa *“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”*, expte. n° 14600/17, sentencia de fecha 26 de octubre de 2018. En aquella oportunidad se encontraba en debate la facultad de la Legislatura local para regular los honorarios de los corredores inmobiliarios a la luz de las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación—potestad que el cuerpo legislativo había ejercido en la Ley 2340 imponiéndoles un porcentaje máximo en relación al monto del contrato—, en tanto que en esta ocasión lo que se encuentra debatido es la intensidad y razonabilidad con que la Legislatura ha ejercido esa facultad en el artículo 2 de la Ley 5859. En suma, no se discute aquí si el Estado local puede ejercer el poder de policía sobre las profesiones liberales —cuestión ya decidida por este Tribunal en la causa referida— sino si ese poder regulatorio ha sido ejercido lícitamente en un caso concreto —la prohibición contenida en el artículo 2 de la Ley 5859— o si la reglamentación avasalló las facultades reservadas en la Constitución Nacional al Congreso de la Nación.

4. Para analizar la compatibilidad entre la Ley 5859 y el CCyCN es imprescindible recordar el marco jurídico aplicable al corretaje inmobiliario.

4.1. La materia en análisis se encuentra regulada por normas de distinta naturaleza y jerarquía. En primer lugar, el contrato de corretaje se encuentra contemplado en los artículos 1345 a 1355 del Código Civil y Comercial de la Nación. Pero el mismo Código remite en diversas disposiciones a otras normas especiales (art. 1355) o locales (art. 1351).

Al respecto, se ha afirmado que luego de la entrada en vigencia del CCyC *“quedan articulados tres niveles normativos: a) El nuevo Código dispositivo y referido al contrato de corretaje; b) la ley nacional especial,*



decreto-ley 20.266, modificada por la ley 25.028, de orden público, que establece los requisitos para ser corredor; c) las leyes especiales provinciales, de orden público, que establecen los requisitos para ejercer como corredor en estos ámbitos.// De esta manera el contrato puede ser modificado por acuerdo de partes, pero si no existen normas referidas a éste se aplicarán las del Código.//Para ser corredor deben cumplirse los requisitos de la ley nacional, los que no pueden omitirse atento el carácter de orden público de las normas. // Para ejercer como corredor deben cumplirse las leyes de orden público provincial, las que no pueden omitirse por su carácter de imperativas”. (Lorenzetti, Ricardo Luis (Dir). Código Civil y Comercial de la Nación Comentado. Tomo VII. 1º edición, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2015, pág. 167).

La articulación entre las normas nacionales y las locales en materia de corretaje inmobiliario ha sido expresamente incorporada al CCyC por la Ley 27.551, que incluyó un último párrafo en el art. 1351 que consagra: *“En las locaciones de inmuebles la intermediación sólo podrá estar a cargo de un profesional matriculado para ejercer el corretaje inmobiliario conforme la legislación local”*.

4.2. La retribución que percibe el corredor por su tarea se encuentra regulada en los artículos 1350 a 1354 del CCyC. En el primero de estos artículos se establece que *“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”*.

Ahora bien, esta disposición se complementa con la normativa emanada de las distintas jurisdicciones, ya que resulta indudable que la facultad local de regular el ejercicio del corretaje incluye la de establecer los aranceles a los cuales se sujeta la actividad. Así se ha afirmado que *“La actividad del corretaje origina para el corredor el derecho al pago de un precio por la misma, que se denomina comisión, remuneración o retribución (...) Respecto del monto 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”* (Lorenzetti, Ricardo Luis (Dir.). Op. Cit. Págs 156-157).

Cabe recordar que en la causa mencionada en el apartado 3 este Tribunal ya se ha pronunciado respecto a la vigencia de las facultades de la Legislatura local para regular el aspecto arancelario del ejercicio del corretaje luego de la entrada en vigor del Código Civil y Comercial de la Nación.



4.3. Por otra parte, el artículo 1351 CCyC establece en su primer párrafo quiénes son los obligados al pago de la comisión, y consagra que “*Si sólo interviene un corredor, todas las partes le deben comisión, excepto pacto en contrario o protesta de una de las partes según el artículo 1346. No existe solidaridad entre las partes respecto del corredor. Si interviene un corredor por cada parte, cada uno de ellos sólo tiene derecho a cobrar comisión de su respectivo comitente*”.

La interpretación armónica del primer párrafo del art. 1351 —obligados al pago de la comisión— y del segundo —facultades locales de regulación— permite concluir que si en una operación interviene un solo corredor inmobiliario, podrá reclamar comisión a ambas partes en los términos de la regulación arancelaria local, en tanto que si intervienen dos corredores, éstos no pueden reclamar comisión a ambas partes sino que cada uno deberá recabarla de su comitente, exclusivamente, y siempre en los términos de la legislación arancelaria local.

4.4. La Ley 5859 no hizo otra cosa que ejercer la facultad local de regular los aranceles del contrato; así, estableció que los corredores inmobiliarios tendrán el derecho a percibir comisión por su tarea, que en caso de las locaciones de inmuebles con destino a vivienda en que el locatario sea una persona física, no podrían superar el 4,15% del valor total del contrato, y debería ser afrontada por el locador (art. 1 modificatorio del inciso 2 del art. 11 de la Ley 2340). En sentido concordante, reafirmó que, en los contratos referidos, no puede exigirse comisión u honorarios al locatario, sublocatario o continuador de la locación, ni por la conclusión del contrato ni por la administración de la locación (art. 2 modificatorio del inciso 7 del art. 13 de la Ley 2340).

En suma, la Legislatura local ejerció su facultad de regular los aspectos arancelarios del contrato —o sea, la retribución que el corredor percibirá por su tarea y la proporción en que este costo será asumido por el comitente y el co-contratante— y, teniendo en cuenta el interés público involucrado en el acceso a la locación con destino a vivienda de las personas físicas, estableció un máximo para la comisión a percibir y determinó que ésta es afrontada por el locador comitente, exclusivamente.

Estas disposiciones no violentan ni aniquilan los elementos esenciales del contrato de corretaje. En efecto, el corredor continúa percibiendo una retribución por su trabajo y, a la hora de analizar si se ha afectado su derecho a percibir una contraprestación, resulta indiferente quién sufrague la comisión, en tanto el *quantum* fijado resulte razonable. Por otra parte, no se ha demostrado en estas actuaciones que el arancel fijado resulte irrazonable o desproporcionado teniendo en cuenta las prestaciones comprometidas por el intermediario.

5. La facultad de regular los derechos de las personas es una prerrogativa propia y esencial del Poder Legislativo, orientada a garantizar la armonización en el ejercicio de las potestades de todos los integrantes de la



comunidad y asegurar las condiciones que hacen a la vida digna de todas las personas, y en particular de las que pertenecen a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Está fuera de discusión que, al sancionar la norma impugnada, la Legislatura ha pretendido facilitar el acceso de los sectores más vulnerables a la locación urbana formal mediante la reducción del costo asociado a la suscripción del contrato para esa parte. Este objetivo está comprendido dentro de los que integran el concepto amplio de poder de policía sin que le corresponda al Poder Judicial analizar la eficacia o conveniencia de las medidas elegidas por el legislador, sino sólo su razonabilidad o proporcionalidad en relación con los fines buscados (conf. CSJN, “Cine Callao”, 22 de junio de 1960).

6. En suma, al aprobar la Ley 5859 la Legislatura de la Ciudad ha hecho uso de la facultad de regular el ejercicio profesional de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 80, inciso 2 apartado d) de la Constitución de la Ciudad, sin que se haya probado en esta causa que la norma local sea irrazonable o desproporcionada, ni que resulte manifiestamente incompatible con las disposiciones sustantivas relativas al contrato de corretaje contenidas en el Código Civil y Comercial de la Nación.

En ese contexto, cabe recordar que la declaración de inconstitucionalidad de las leyes es la tarea más delicada que compete al Poder Judicial y que constituye la última *ratio* del orden jurídico, sólo procedente cuando no exista ninguna interpretación de la norma impugnada que la torne compatible con las de jerarquía superior, ya que siempre debe estarse a favor de la vigencia de las normas. (Fallos 343:140, 341:1625; 340:1185; 335:2333 entre otros) Este supuesto no se verifica en el caso, ya que no aparece manifiesta la incompatibilidad entre las disposiciones del CCyC y la Ley 5859, por lo cual corresponde dejar sin efecto la sentencia de Cámara que, al hacer lugar al recurso de apelación de la parte actora, se pronunció por dejar sin efecto la prohibición de cobrar comisiones a la parte locataria —cuando ésta fuera una persona física— de la locación de inmuebles con destino a vivienda.

Por los motivos expuestos, voto por hacer lugar a los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia junto con la Asociación Civil de Inquilinos Agrupados, revocar la sentencia de Cámara y confirmar el rechazo de la demanda dispuesto en primera instancia. Costas por su orden en todo el proceso (art. 14, CCABA).

Por ello, emitido el dictamen del Fiscal General Adjunto, por mayoría,

**el Tribunal Superior de Justicia
resuelve:**



1. Admitir la queja planteada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, **hacer** lugar a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia junto con la Asociación Civil de Inquilinos Agrupados y por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, **declarar** la nulidad de todo lo actuado y **rechazar** la demanda, sin costas.

2. Mandar que se registre, se notifique y, oportunamente, se devuelva a la Cámara remitente.

La sentencia se dicta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



TRIBUNAL SUPERIOR
DE **JUSTICIA**
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
