

**Expediente Número:** CAF - XXXX/2021 **Autos:** D. ,  
M. V. c/ EN-LEY 25028 Y OTROS s/PROCESO DE  
CONOCIMIENTO **Tribunal:** JUZGADO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL  
7 / SECRETARIA Nº 14

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público a fin de que me expida sobre la constitucionalidad planteada por la actora.

I-En autos la Sra. M. V. D. promueve acción declarativa de constitucionalidad contra el Estado Nacional, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) y el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires (CUCICBA), con el objeto de que se declare la constitucionalidad de los artículos 1, 32 inc. b) y 33 del Anexo I de la Ley Nacional 25.028, y del Art. 15 de la Ley 2340 de la Ciudad de Buenos Aires.

Como consecuencia de la declaración pretendida, solicita que se ordene al CUCICBA que proceda a su inscripción como corredora inmobiliaria en sus registros. Asimismo, solicita la declaración de constitucionalidad de toda otra norma nacional, de la Ciudad o interna del CUCICBA que obste al libre ejercicio del acto comercial de corretaje inmobiliario.

Funda su legitimación activa en el hecho de verse alcanzada por los arts. 32 y 33 del Anexo I de la Ley 25.028; y por los Arts. 3, 5 inc. 2, 15 y 54 de la Ley 2340, que al ser aplicados por el Colegio codemandado lesionan el derecho a ejercer su actividad profesional que desarrolla desde hace más de 30 años.

Refiere que en la actualidad ejerce la actividad inmobiliaria a través de la firma [REDACTED], sociedad de la que esa socia y en la que ha ocupado el cargo de directora en reiteradas ocasiones desde 1995. Explica que su objeto social es la venta o comercialización de operaciones inmobiliarias de terceros, así como





las demás operaciones inmobiliarias que autoricen las leyes, las comprendidas en las disposiciones de la ley de propiedad horizontal, y la administración de inmuebles propios o de terceros.

Continúa diciendo que, originariamente, la actividad que ejerce se encontraba regulada como un acto comercial bajo el Código de Comercio de la Nación. Indica que el Art. 87, inc. 1 de ese cuerpo normativo establecía el carácter de auxiliar de comercio de los corredores. Asimismo, observa que en el Art. 88 del derogado código se establecía como requisito para el corredor aprobar el examen de idoneidad para el ejercicio de la actividad, ante cualquier tribunal de alzada de la República con competencia en materia comercial, que expediría el certificado habilitante para todo el territorio nacional. A su vez, puntualiza que el carácter mercantil de la actividad se encontraba reconocido desde antaño en la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial. En el caso de la CABA, explica que era la Inspección General de Justicia quien tenía a su cargo la inscripción de los comerciantes y auxiliares.

En ese contexto, destaca que la normativa existente hasta 1999 no prohibía la realización de las tareas de un corredor no inscripto, pero sí las sancionaba con la perdida de la acción judicial de cobro de comisiones (conforme lo establecía el art. 89 del viejo Código de Comercio de la Nación). De este modo, subraya que la normativa anterior preveía el ejercicio de dichos actos comerciales a individuos no matriculados, sin perjuicio de que los desincentivaba mediante la perdida de la acción de cobro de comisiones. Aun así, menciona que la jurisprudencia referida a ese asunto había entendido que no se podía privar legalmente a los individuos del fruto de su esfuerzo por el hecho de no encontrarse inscriptos.

Seguidamente, rememora que en 1999 el Art. 88 del Código de Comercio de la Nación (y el título “De los corredores”) fue derogado por la ley 25.028, dictada por el Congreso de la Nación, norma que a su vez modificó a nivel nacional la actividad de Corredores y Martilleros ordenada por la ley 20.266. En particular, indica que los Arts. 32, inc. b, y 33 inc. b introdujeron el requisito de la titulación universitaria para la matriculación como corredor, y



dejaron así de lado el requisito establecido por el derogado Código Comercial, que consistía en un mero examen de “nocións básicas acerca de la compraventa civil y comercial”.

Cita a continuación las partes pertinentes de dichos artículos, que rezan respectivamente: *“Para ser corredor se requieren las siguientes condiciones habilitantes... Inc. B. Poseer título universitario expedido o revalidado en la República, con arreglo a las reglamentaciones vigentes y que al efecto se dicten”* (art. 31); y *“Quien pretenda ejercer la actividad de corredor deberá inscribirse en la matrícula de la jurisdicción correspondiente. Para ello, deberá cumplir los siguientes requisitos...Inc. B Poseer el título previsto en el inciso b) del artículo 32”* (art. 33).

Pese a ello, destaca que el Art. 34 -último párrafo- de la ley 25.028 prevé -como lo hacía el viejo Código de Comercio - que el ejercicio no matriculado del corretaje tiene sólo por sanción la perdida de la acción de cobro de comisiones. Pese a ello, entiende que la decisión legislativa de elevar el requisito de matriculación, que pasa de un mero examen de nocións básicas a una carrera de cinco años para obtener la titulación universitaria, constituye una afrenta al principio de razonabilidad dispuesto por el art. 28 de la Constitución Nacional. En este sentido, plantea que una norma no puede limitar de forma irrazonable los derechos reconocidos en la Primera Parte de la Constitución, en este caso, los derechos de comerciar, trabajar y ejercer la industria licita.

Sin perjuicio de ello, advierte que, pese a su alegada inconstitucionalidad, la norma nacional no tenía mayores implicancias en la profesión, en tanto no prohibía cabalmente el ejercicio no matriculado, ni establecía una colegiatura para los corredores. Sin embargo, dice que eso cambió con la entrada en vigencia de la Ley 2340 de la CABA, que regula el ejercicio del corretaje inmobiliario e intermediación en la negociación inmobiliaria dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Al respecto, advierte que en su parte pertinente establece que las personas que realizan dichas tareas deben estar matriculadas en el CUCICBA aquí demandado.





Al respecto, plantea que dicha norma local no solo regula su actividad profesional de forma contraria a las disposiciones de leyes nacionales existentes, sino que además excede ampliamente las potestades no delegadas por las provincias a la Nación, que se encuentran mencionadas en el Art. 126 de la Constitución Nacional. A tales fines, detalla las modificaciones introducidas por los artículos de la Ley 2340 de la Ciudad que cuestiona. Entre ellas, el art 15, que expresamente prohíbe la actividad comercial de corretaje a aquellas personas no matriculadas. Advierte que esa prohibición se contrapone a la solución de pérdida de acción de cobro de comisiones que se encuentra legislada a nivel nacional por la Ley 25.028. En este sentido, aduce que la prohibición de ejercicio del corretaje para los no matriculados constituye una extralimitación legislativa, que ya fue tildad de inconstitucional por la CSJN en causa “Diehl, José s/ solicita inscripción” que cita (Fallos: 321:3108), cuando análoga prohibición fuera intentada por la Provincia de Córdoba.

Así, plantea que el artículo citado no solo contraría el principio de supremacía del derecho federal sobre el provincial o local, establecido en el Art. 31 de la Constitución Nacional, sino que además invade materias delegadas a la Nación. A tales fines, recuerda que el Art. 126 de la Constitución Nacional establece que “*Las provincias no ejercen el Poder delegado a la Nación*” y que “[n]o pueden [...] expedir leyes sobre comercio” Sobre esa premisa, argumenta que, lejos de constituir una mera reglamentación procedural, la Ley 2340 ha expedido normas de fondo que prohíbe el ejercicio del comercio por parte de individuos que otrora se encontraban habilitados para hacerlo. De esta manera, entiende que con el dictado de la Ley 2340 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires trasgrede la prohibición de dictar leyes de comercio que surge del art 126 de la CN

En cuanto al requisito de titulación terciaria para el ejercicio del comercio -establecido en el Art. 5, inc. 2 de la Ley 2340-, sostiene que se trata de un requerimiento irrazonable para el ejercicio del comercio. En este caso, observa que, si bien la ley local aminora el requisito de título universitario que exige la norma nacional, al admitir



uno terciario, no justifica la necesidad de modificación de un régimen que había estado vigente desde 1973 (ley 20.266) y que no exigía titulación alguna. En este sentido, afirma que no existió una modificación al régimen jurídico de la compraventa de inmuebles que justifique pasar de un simple examen de “nociones básicas” a un nivel de complejidad que requiera tres años de estudios terciarios para realizar la misma actividad comercial. De esta manera, considera que el requisito de título universitario configura una reglamentación irrazonable para el libre ejercicio del comercio, en los términos del art. 28 de la Constitución Nacional.

Finalmente, señala que la propia Ley 2340, ante lo que considera una flagrante inconstitucionalidad y restricción de los derechos de miles de corredores, dispuso en el art. 55 de su texto original, y como medida paliativa, la posibilidad de acceder a la matriculación sobre la base de la idoneidad, si se acredita como requisito la realización de tareas como corredor por el plazo de dos años o más.

Subraya que la mencionada disposición decía: “*Eximición de requisitos. Las personas que acrediten fehacientemente ante el Organismo que tenga a su cargo la matrícula, haberse dedicado en forma habitual al corretaje inmobiliario durante dos (2) años antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, tienen un plazo de hasta ciento ochenta (180) días, a partir de la convocatoria que al efecto realice la comisión normalizadora, para solicitar su matriculación, estando eximidas por esta única vez del cumplimiento de los requisitos previstos en el inc. 2º del art. 5º de la Ley*”. Dicho inciso, aclara, fija el requisito de “*Poseer título universitario o terciario de corredor inmobiliario o equivalente de análogos contenidos, expedido o revalidado en la República Argentina, conforme lo disponga la reglamentación*”.

Posteriormente, refiere que con fecha 24/08/10 se promulgó la Ley 3493, que incorporó el artículo 1º como cláusula transitoria, y el artículo 2º que terminó por derogar el artículo 55 citado. Al respecto, cita el texto de la nueva cláusula transitoria, que dispuso: “*Las personas que soliciten su matriculación y acrediten ante*



*el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires que, el 25 de junio de 2007, se encontraban desarrollando tareas de corretaje inmobiliario o que se encontraban inscriptas en la matrícula de corredor ante la Inspección General de Justicia, conforme a lo normado por la Resolución 02/2008 de la I.G.J., modificatoria de la Resolución 07/2005, publicada el 07/11/2008, están eximidos, por un plazo de 90 días a partir de la publicación de la presente, de cumplir con los requisitos exigidos por el inc. 2º del Art. 5º de la Ley.*

*El desarrollo de tareas de corretaje inmobiliario se acredita: a) Con la presentación de por lo menos dos (2) facturas de pago de publicidad realizadas en diarios de circulación nacional, o b) Con la presentación de por lo menos dos facturas de cobro de operaciones inmobiliarias realizadas, o c) Con la constancia de Empadronamiento de Inmobiliarias e Intermediarios en la compra - venta y locación de inmuebles implementado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) mediante Resolución General N° 2168 y modificatoria del 5/12/2006, o d) Con la constancia de inscripción y pagos ante la mencionada Administración Federal, en la actividad económica inmobiliaria.*

*En todos los casos dichas constancias deben haber sido realizadas dentro del año anterior a la entrada en vigencia de la ley 2340".*

En cuanto a ello, aduce que estas normas establecen dos limitaciones temporales que resultan discriminatorias y arbitrarias: la primera de ellas, al establecer un plazo en días para la acreditación de las condiciones de eximición, so pena de perder el derecho a matricularse; y la segunda, al disponer que los dos años de ejercicio deben serlo antes del año 2007. En este sentido, advierte que, a la fecha, cohabitan en la matrícula corredores titulados y no titulados, y que es irrelevante a tales efectos que los dos años de experiencia sean anteriores o posteriores al 25 de junio de 2007, siendo dicha fecha de corte caprichosa, cuando lo relevante es demostrar la idoneidad en el ejercicio del comercio.



De este modo, plantea que esas disposiciones merecen reproche constitucional respecto de aquellas personas que, habiendo comenzado el ejercicio de la actividad profesional antes de la entrada en vigencia de ley 2340, llevan años ejerciendo la actividad comercial, pese a lo cual reciben un trato discriminatorio de una ley que les prohíbe ejercer su actividad. Ello mientras que a otros individuos que no se encuentran titulados se les habilita el ejercicio de la profesión. Así, entiende que se verifica una discriminación arbitraria, sobre la base de la época en que comenzaron a comerciar las personas, lo que en su criterio resulta contrario al principio igualdad constitucional contenido en el art 16 de la CN. A tales fines, argumenta que la idoneidad la confiere el ejercicio de la tarea de corretaje, y no un título universitario o terciario.

De tal modo, concluye que las disposiciones atacadas resultan inconstitucionales por restringir de forma irrazonable los derechos de trabajar, ejercer el comercio y la actividad lícita (Art. 14 de la Constitución Nacional), y por vulnerar al principio de igualdad ante la ley (Art. 16 de la Constitución Nacional). Por ello, solicita que las disposiciones cuestionadas sean declaradas inconstitucionales.

II-En oportunidad de contestar demanda el GBCA, el Estado Nacional-JGM y el CUCICBA (cfr. fs. 87/97, 126/152, y 161/173, respectivamente), solicita cada uno el rechazo del planteo constitucional, por los motivos que exponen en sus escritos. Con ello se ha dado cumplimiento al debido proceso (art. 31 inc. a) de la Ley 27.148).

III-Planteada sucintamente la cuestión, cabe recordar primero que para la procedencia de un planteo constitucional se exige la demostración del mismo en el *caso concreto* (del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, “Ortiz, Francisco y otra c/ Banco Central s/ cobro de australes”, Fallos: 327: 1899). Ello es así, toda vez que la impugnación sobre la base de la cual se sostiene que la normativa atacada afecta garantías constitucionales no basta para que la justicia ejerza la atribución más delicada de las funciones que le han sido encomendadas (C.S.J.N., Fallos, 326:4727).

Lo dicho sumado a que resulta “...insuficiente la invocación de





agravios meramente conjeturales". (C.S.J.N. Fallos: 321:220; 324:3345; 325:645; confr. asimismo "Furbia S.A. c/ Banco de la Ciudad de Buenos Aires" -del dictamen de la Procuración General, al que remitió el Tribunal Federal-, Fallos: 328: 4282, entre otros).

De esta manera, para que proceda una declaración de inconstitucionalidad, ésta debe plantearse en el marco de un "caso" que habilite la intervención de los tribunales judiciales, esto es, cuando "se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas" (CSJN, Fallos, 156:318; 321:1352; 322:528; 326:4931, entre muchos otros). De modo tal que, asumiendo la justiciabilidad de la controversia, un eventual pronunciamiento favorable al demandante podría reparar el perjuicio concreto, actual e inminente que se invoca (criterio de la "utilidad" de la sentencia, que se desprende, entre otros, de Fallos, 321:1352 y Fallos, 323:1339).

No compete, pues, a los jueces hacer declaraciones abstractas o generales, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (dictámenes de la Procuración General recogidos en Fallos: 306:893 y 322:528) La declaración de inconstitucionalidad solicitada requiere, por tanto, la demostración de un interés especial, que se traduce en que los agravios alegados afecten a quien acciona de forma "suficientemente directa" o "substancial", esto es, que posean "concreción e inmediatez" bastante para configurar una controversia definida, concreta, real y sustancial que admita remedio a través de una decisión que no sea sólo una opinión acerca de la constitucionalidad de la norma en un estado de hecho hipotético (CSJN, Fallos, 326:1007).

Asimismo, se requiere la existencia de un nexo lógico entre el status afirmado por el litigante, y el reclamo que se procura satisfacer. En virtud de ello, considero que el agravio constitucional articulado por la actora, con relación a los artículos 4°, 6° y 7° del decreto 70/17, no exhibe concreción en el caso bajo examen.

En consecuencia, cabe señalar que la actora manifiesta en la demanda que, con fecha 8/4/2018, recibió notificación "símil cedula de notificación" (que acompaña como prueba



documental), vinculada al expediente “CUCICBA C/ [REDACTED] Propiedades y/o C. M. D. S/ presunta infracción a la ley 2340 de CABA”, que tramita por ante el Colegio Profesional Inmobiliario de la Ciudad de Buenos. Allí se le hizo saber que para poder operar en el mercado inmobiliario de la CABA en carácter de corredora debería contar con matrícula expedida por esa institución, en virtud de lo expresado por el Art. 15 de la ley 2340. Asimismo, se le notificó la instrucción del expediente administrativo citado, motivado en la acreditación continua y reiterada de actividad de intermediación inmobiliaria constatada desde su domicilio, y se la intimó a que abone aranceles de gastos administrativos por fiscalización e infracción de la Ley 2340 de CABA,

Indica también que, ante el descargo realizado por su parte en el mismo expediente administrativo, se le notificó una nueva resolución de fecha 5 de octubre de 2018, donde se establece que su sociedad se encuentra obligada a cesar en su actividad, toda vez que no se encuentra habilitada para ejercer el corretaje inmobiliario. Manifiesta también que su parte intentó dar cabal cumplimiento al registro por ante CUCICBA, pero sus empleados se negaron a recibir la documentación por encontrarse vencido el plazo para presentarla. Acompaña asimismo copia de las notificaciones citadas como prueba documental.

Al respecto, cabe señalar que dichas circunstancias no se encuentran controvertidas en autos por el CUCICBA, que -por el contrario- se refiere en su contestación de demanda a la intimación y resolución citadas por la actora, y acompaña también copia de las mismas como prueba documental (cfr. punto III B y IV). Se menciona expresamente que la actora no cumplió con lo dispuesto por la Ley 2340 de CABA, y continuó de manera irregular desempeñándose como corredor inmobiliario durante un período prolongado de tiempo. Por ello, refiere que se envió a la actora una carta documento, intimándola a abonar los aranceles que adeudaba y a que regularice su situación, toda vez que para ejercer el corretaje e intermediación inmobiliaria es necesario detentar la matrícula. Asimismo, indica que, en razón de no haber cumplido con lo solicitado, se emitió en fecha 5/10/18 una





resolución que ordenaba el cese de las actividades de la sociedad [REDACTED] SA.

De esta forma, entiendo que la intimación y posterior obligación impuesta a la actora, con fundamento en la normativa impugnada, demuestra que ha existido una conducta explícita de la codemandada dirigida a su aplicación. En consecuencia, al ser la controversia definida, real y sustancial entre la actora y el Colegio codemandado (que administra la matrícula y controla el cumplimiento de la Ley 2340), es dable perseguir el remedio intentado (Fallos: 328:3599 y 329:2231) y tener por cumplidos los recaudos propios para la admisibilidad formal de la acción declarativa (art. 322 del CPCCN, y CSJN, Fallos: 343:2039, entre otros).

IV-Establecido lo anterior, corresponde ingresar ahora en el fondo del planteo constitucional.

A tales fines, los principales agravios constitucionales esgrimidos por la actora pueden resumirse de la siguiente manera: 1) que el requisito de titulación establecido tanto en Ley Nacional 25.028 como en la Ley 2340 de la CABA es inconstitucional por resultar irrazonable; 2) que la Ciudad de Buenos excede sus competencias legislativas no delegadas a la Nación, al regular el corretaje inmobiliario en su ámbito territorial, más precisamente, mediante el requisito de titulación, matriculación obligatoria y prohibición de ejercicio a corredores no matriculados; y 3) que el régimen de excepción al requisito de titulación que reglamentó la propia Ley 2340 es discriminatorio y lesivo del principio de igualdad ante la ley. A continuación, se analizarán cada uno de estos agravios.

En cuanto al primer punto, cabe señalar que el Artículo 3º de la Ley de CABA 2340 (texto actualizado 2028) establece como requisitos para ejercer la actividad de corredor inmobiliario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estar habilitado conforme a las disposiciones de dicha ley, y estar inscripto en la matrícula correspondiente. En cuanto a dicha matrícula, la misma ley establece -en su art. 4º- que estará a cargo del ente público no estatal aquí codemandado. Asimismo, para ser inscripto en la matrícula de



corredor inmobiliario, el art 5º de la ley local requiere -entre otros recaudos- poseer título universitario o terciario de corredor inmobiliario, o equivalente de análogos contenidos, expedido o revalidado en la República Argentina, conforme lo disponga la reglamentación (cfr. inc. 2º).

Al respecto, se debe evaluar preliminarmente si la norma impugnada importa una restricción desproporcionada de las libertades y derechos contenidos en el art 14 de la CN que invoca la actora. Al respecto, cabe recordar que, desde el antiguo precedente de Fallos: 31:273, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido al Poder Legislativo la facultad de restringir el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución Nacional a fin de preservar otros bienes también ponderados en ella. Ello es así, porque nuestro ordenamiento jurídico no reconoce la existencia de derechos absolutos sino limitados por las leyes que reglamentan su ejercicio, con la única condición de no alterarlos en su substancia y de respetar los límites impuestos por las normas de jerarquía superior (arts. 14, 28 y 31 de la Constitución Nacional y Fallos: 249:252; 257:275; 262:205; 296:372; 300:700; 310:1045; 311:1132; 316:188, entre muchos otros).

Desde esta perspectiva, el Máximo Tribunal ha establecido que el límite sustancial que la Constitución impone a todo acto estatal, y en particular a las leyes que reglamentan derechos individuales, es el de la razonabilidad (Fallos: 288:240). Esto implica, según la Corte, que las leyes deben perseguir un fin válido a la luz de la Constitución Nacional, que las restricciones impuestas deben estar justificadas en la realidad que pretenden regular, y que los medios elegidos deben ser proporcionados y adecuados para alcanzar los objetivos proclamados (arts. 14 y 28 de la Constitución Nacional, y doctrina de Fallos: 243:449; 248:800; 334:516; 335:452, entre otros). Asimismo, cabe recordar que la proporcionalidad supone que las restricciones que se impongan no deben valorarse en abstracto, sino en función de la entidad del bien que se pretende proteger (doctrina de Fallos: 313:1638; 330:855 y 334:516).





Dentro de ese marco, y en lo que atañe puntualmente a la cuestión de autos, la jurisprudencia de la CSJN y del Fuero Nacional Comercial ha señalado que la matriculación de los corredores inmobiliarios resulta imprescindible, en tanto responde al interés público y a la necesidad de asegurar la idoneidad, corrección, responsabilidad y profesionalidad de quienes se dedican a la actividad de corretaje (CSJN, in re: "Caracciolo, Ernesto y otro c/ Provincia de San Luis", del 17.3.87; y C.N.Com., Sala F, in re: "Sebastián Cantero SA c/ Kirchuk Mario Eduardo S/ ordinario (LL28.8.17, Fº 120.374)", 22/06/17).

Por ello, ha señalado que la exigencia legal que sujet a la constitución de sociedad de corredores a la matriculación de todos sus integrantes y a la exclusividad de su objeto es congruente con la naturaleza del corretaje y se adecua a sus fines, conformando por ello una razonable reglamentación del ejercicio de la actividad (C.N.Com., Sala F, "Stopello Propiedades SRL C/ Costa Juan José y otra s/ ordinario", 9/12/14)

Por ello, se ha señalado que la exigencia de contar con título y con matrícula, además de ser obligaciones legales, se inspiran en el interés público y han sido establecidas en normas que deben considerarse imperativas (conf. C.N. Com., Sala C, "Osuna José Polcarpio c/ Van Tooren Verónica Vanesa y otro" del 13/3/14). Ello encuentra justificación, generalmente, en que las personas carecen de los conocimientos específicos en materia de operaciones inmobiliarias, y quien acude a un corredor inmobiliario lo hace porque necesita quien entienda y sepa de aquellos temas. Por tal motivo, ese corredor debe actuar con el conocimiento y habilidad que cabe presumir de él (cfr. C.N. Com, Sala C, in re: "Rizzuti Horacio Luis C/ Banco Supervielle SA S/ Ordinario")

Así, la matriculación es imprescindible en tanto responde al interés público y al propósito de asegurar idoneidad, corrección, responsabilidad y profesionalidad de quienes se dedican a la actividad de corretaje. Además, la necesidad de una actuación personal e indelegable en el ejercicio del corretaje exige que esa matriculación la detenten todos los integrantes de la sociedad



comercial que tiene por objeto esa actividad. Por ello mismo, la exclusividad del objeto social atiende a que la sociedad tenga dedicación única a la actividad de corretaje, a fin de asegurar una efectiva y satisfactoria prestación del servicio ofrecido. En definitiva, las referidas exigencias no sólo apuntan a proteger el interés que pudieran tener los particulares al contratar con la sociedad dedicada al corretaje, sino también el de los propios corredores -y sociedades de corredores- a fin de que no sufran competencia desleal de parte de aquéllos que no se encuentren habilitados por la matrícula (C.N.Com., Sala F, "Stopello", cit.; y Sala A, in re: "Toribio Pablo Achaval y Compañía C/ Decenia SA y otros s/ ordinario", 11/12/12).

A su vez, el tenor de las normas cuestionadas deja en claro que el corretaje dejó de ser un oficio para convertirse en una profesión, que requiere la obtención de un título superior y la inscripción en la matrícula. En tales condiciones, no hay razón para establecer un régimen distinto para esta profesión respecto de la que rige para otras profesiones (C.N.Com., Sala F, "Osuna José Polcarpio C/ Van Tooren Verónica Vanesa y otro S/ ordinario", 13/03/14).

En este contexto fáctico y jurídico, se advierte que las normas impugnadas persiguen una finalidad constitucionalmente válida, mientras que no se ha demostrado que sus exigencias (atinentes a la matriculación y titulación) constituyan una restricción excesiva para las libertades individuales, que hayan merecido reproche constitucional en la jurisprudencia del Fuero Comercial y de la CSJN en cuanto a su razonabilidad. Asimismo, es especialmente relevante destacar que no se ha alegado, ni mucho menos acreditado, que la exigencia de matriculación afecte la sustentabilidad económica de la actividad de corretaje, ni que interfiera negativamente en la compraventa de bienes inmuebles. En definitiva, no se ha demostrado que las restricciones cuestionadas importen un menoscabo del derecho a ejercer todo trabajo o industria lícita.

Por todo lo expuesto, al ponderar la entidad de los objetivos que persigue la ley y la naturaleza de los derechos en juego, frente al grado de restricción de las libertades de la actora, no cabe sino concluir que la normativa atacada es razonable a la luz de los





estándares fijados en la jurisprudencia del Máximo Tribunal y la Justicia Nacional en lo Comercial (Fuero con especial versación en la materia bajo examen).

V-Luego, en lo que concierne a las disposiciones de la Ley de CABA 2340, la actora alega que su dictado ha sido producto de una extralimitación de las potestades legislativas de la Ciudad.

Al respecto, cabe señalar que la propia CSJN ha sostenido pacíficamente, y reafirmado en su jurisprudencia reciente, que es propio de las competencias provinciales la cuestión referida al ejercicio de las profesiones liberales en sus respectivas jurisdicciones, siempre que no desconozcan la eficacia del título nacional habilitante (cfr. CSJN, doctrina de *Fallos*: 156:290; 224:300; 320:2964; 323:1374). Ello permite a las autoridades provinciales establecer, dentro de la razonabilidad, requisitos y modulaciones para asegurar la rectitud y responsabilidad con que las profesiones liberales son ejercidas (CSJN, *Fallos*: 323:2978 y 325:1663).

Así, la autoridad local ejerce una porción del poder de policía que le corresponde en su ámbito propio, lo que implica reconocer a la provincia una atribución reglamentaria cuya modelación para promover el bien común permite acordarle un grado de valoración estatal local con relación al fin especial que persigue (CSJN, *Fallos*: 344:1557).

De este modo, corresponde a las provincias, o eventualmente al Estado Nacional en su carácter de legislador local (cuando así corresponda), el ejercicio del poder de policía para establecer y regular las condiciones para el acceso a la matrícula de los y las profesionales de las distintas áreas, a fin de hacerlo compatible con las exigencias del interés colectivo (CSJN, expte. F. 492. XLVII. “Fraile, Diana y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ demanda contenciosa administrativa”, del 20 de mayo de 2014).

Entiendo que estas pautas referidas al alcance del poder de policía provincial sobre las actividades profesionales son aplicables también a las competencias legislativas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al respecto, debe recordarse que la tutela



que ejercía la Nación sobre la Capital de la República (donde el Congreso actuaba como legislador exclusivo en su territorio, y el Presidente ejercía como “Jefe inmediato y local de la Capital de la Nación”) cesó con la reforma de 1994, que reconoció a la Ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo. A partir de ese momento, la Ciudad de Buenos Aires adquirió un nuevo estatus constitucional que se expresó en el artículo 129 de la Constitución Nacional reformada, en cuanto establece que “*La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción...*”. De ese modo, se reconoció a la Ciudad de Buenos Aires el estatus de “*ciudad constitucional federada*” (CSJN, Fallos: 345:1498).

Sobre estas premisas, entiendo que las disposiciones de la Ley 2340 atacadas en autos (relativas a la exigencia de título terciario o universitario, matriculación obligatoria y prohibición del ejercicio del corretaje sin esta última en el ámbito de la CABA) están comprendidas dentro del poder de policía de competencia exclusiva del órgano local, en tanto atañe a las pautas de cumplimiento necesarias para el ejercicio de la actividad de los corredores. Ello así, pues no caben dudas de que, en materia de profesiones liberales, los estados locales tienen la atribución de reglamentar su ejercicio en sus respectivas jurisdicciones (Fallos: 308:403 y 315:1013). Esto último, con la única limitación natural que establece el art. 28 de la Constitución Nacional (Fallos: 304:1588 y 315:1013, voto del juez Moliné O’Connor), valladar que -como se dijo en el apartado anterior de este dictamen- no se ve transgredido por la imposición de una matrícula que tiene como requisito poseer un título habilitante.

De este modo, si los títulos universitarios y terciarios en corretaje inmobiliario son considerados habilitantes para ejercer la profesión, puede concebirse que las autoridades de la CABA, que cuentan con facultadas para reglamentar el ejercicio de la profesión, determinen -dentro de los citados parámetros- la posesión de tales títulos como condición para obtener la matriculación. Ello si los mismos son tenidos por la autoridad local como requisitos razonables



destinados a asegurar la rectitud y responsabilidad con que la profesión ha de ser ejercida (Fallos: 320:89 y 2964).

Por lo demás, en cuanto a la alegada disparidad de las disposiciones de la Ley 2340 de la CABA con la Ley Nacional 25028, la CSJN ha señalado que, en materia de profesiones liberales, el hecho de que la jurisdicción nacional y provincial regulen el asunto de maneras diferentes no es suficiente para invalidar la norma local. Por el contrario, es necesario a tales fines que haya una repugnancia efectiva<sup>||</sup> y un conflicto normativo irreparable. Ello sólo ocurre cuando la aplicación de la legislación provincial o local provoca un óbice al imperio y a los objetivos de la ley nacional, de modo tal que el único camino a transitar por el tribunal sea el de restar validez a las normas locales en orden a restablecer la precedencia del derecho federal (doctrina de Fallos: 3:131; 137:212; 239:343; 300:402; 333:1088, voto de la jueza Argibay).

En línea con estas pautas, la parte actora debía - además de invocar la disparidad entre las normas- probar que la aplicación de la Ley de la CABA entorpece severamente la política fijada por la ley nacional. Sin embargo, una lectura integral y armónica de las dos regulaciones permite concluir que son normas complementarias que pretenden avanzar en la concreción de políticas públicas comunes en orden a asegurar la idoneidad, corrección, responsabilidad y profesionalidad de quienes se dedican a la actividad de corretaje. Ello sin perjuicio de destacar también una carencia de lógica en el planteo constitucional formulado por la actora en este punto, cuando cuestiona una ley local que admite también el título terciario para inscribirse en el registro de corredores, siendo así menos rigurosa que la ley nacional que requiere exclusivamente el título universitario.

Por otro lado, es preciso distinguir la regulación del corretaje como parte del comercio a nivel nacional, que corresponde al Estado Nacional en ejercicio de la competencia prevista en el art. 75.12 de la CN, del ejercicio de la profesión liberal en el ámbito territorial de la Ciudad de Buenos Aires. La articulación de estos dos ámbitos no es una cuestión de jerarquía normativa, sino de esferas



competenciales distintas. Esto es, el Estado Nacional adoptó medidas tendientes a regular el recto funcionamiento del corretaje a nivel nacional, pero delimitar el alcance del ejercicio de la actividad en el ámbito local es competencia de cada provincia y de la CABA en ejercicio de sus facultades legislativas (cfr. *mutatis mutandi*, CSJN, Fallos: 344:1557). Por cierto, la propia ley nacional prescribe que sus disposiciones son aplicables al corretaje “Sin perjuicio de las disposiciones del Código Civil y de la legislación local...” (art. 31). También ordena que quien pretenda ejercer la actividad de corredor deberá inscribirse en la matrícula de la jurisdicción correspondiente, para lo cual deberá cumplir con los demás requisitos que exija la reglamentación local (art. 33).

De este modo, corresponde a la regulación local contemplar el interés general involucrado en el ejercicio de la actividad de conformidad con sus propias políticas públicas. Por ello, serán válidas constitucionalmente las distintas modulaciones o limitaciones que contenga el régimen local respecto del nacional en cuanto al concreto ejercicio de la actividad, en aras de coordinar el interés privado con el interés general, siempre y cuando sean razonables. Por lo demás, incumbe a la jurisdicción local decidir el nivel de protección de los derechos y obligaciones de los profesionales inmobiliarios y de las personas que utilizan sus servicios profesionales (cfr. *mutatis mutandi*, CSJN, Fallos: 344:1557).

Por ello, el hecho de que el legislador local —a diferencia del nacional— haya optado por un sistema que, a su parecer, permite asegurar un nivel más elevado de profesionalismo, idoneidad y rectitud en el ejercicio del corretaje (v.gr. mediante le establecimiento de una prohibición del ejercicio de la actividad por parte de personas no matriculadas, que objeta particularmente la actora) no alcanza para demostrar una repugnancia efectiva con el derecho federal, en los términos de la jurisprudencia del Máximo Tribunal. Una interpretación diferente sería incompatible con la amplitud de las atribuciones que las legislaturas locales se reservaron para promover el bienestar de sus poblaciones, y con la consiguiente proscripción de cualquier interpretación extensiva de aquellas normas





que introduzcan límites a dicho poder provincial (cfr. *mutatis mutandi*, CSJN, Fallos: 344:1557).

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que las disposiciones impugnadas de la ley local no invaden las competencias atribuidas a la Nación en el art. 75 de la Constitución Nacional, pues la norma solo define, dentro del ámbito de los poderes locales, quiénes se encuentran habilitados para el ejercicio de la actividad de corretaje mediante la regulación de la matrícula, y la prohibición del ejercicio no matriculado de la profesión. En tales condiciones, la ley de la CABA regula el ejercicio de la actividad profesional en el ámbito local, sin alterarse las condiciones bajo las que se comercializan los bienes inmuebles (art. 75, inc. 12, Constitución Nacional). Tampoco interfiere con la regulación nacional en materia de expedición de títulos de educación superior (art. 75, inc. 18, Constitución Nacional), en la medida que acepta indistintamente títulos universitarios o terciarios que la autoridad nacional tiene por habilitantes. Por las razones expresadas, cabe concluir que las disposiciones de la Ley 2340 de la CABA que cuestiona la actora no configuran un indebido avance de las potestades legislativas de la Ciudad, como estado federado autónomo, sobre la atribución del Congreso Nacional para dictar los códigos de fondo y legislar sobre el derecho de comprar y vender bienes (cfr. *mutatis mutandi*, CSJN, Fallos: 344:1557).

VI- Por último, en lo que atañe al régimen de excepción al requisito de titulación, el artículo 55 de la Ley 2340 -en su redacción original- establecía: “*Eximición de requisitos. Las personas que acrediten fehacientemente ante el organismo que tenga a su cargo la matrícula, haberse dedicado en forma habitual al corretaje inmobiliario durante dos (2) años antes de la entrada en vigencia de la presente ley, tienen un plazo de hasta ciento ochenta (180) días, a partir de la convocatoria que al efecto realice la comisión normalizadora, para solicitar su matriculación, estando eximidas, por esta única vez del cumplimiento de los requisitos previstos en el inc. 2º del art. 5º de la ley*”.

Posteriormente, las condiciones y plazo de acreditación de titulares de inmobiliarias ante el CUCICBA fue



ampliado por una cláusula transitoria incorporada por la Ley 3493, que actualmente ha perdido su vigencia. Dicha disposición rezaba: *Las personas que soliciten su matriculación y acrediten ante el Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad de Buenos Aires que, al 25 de junio de 2007, se encontraban desarrollando tareas de corretaje inmobiliario o que se encontraban inscriptas en la matrícula de corredor ante la Inspección General de Justicia, conforme a lo normado por la Resolución 02/2008 de la I.G.J. modificatoria de la Resolución 07/2005, publicada el 07/11/2008, están eximidos, por un plazo de 90 días a partir de la publicación de la presente, de cumplir con los requisitos exigidos por el inc. 2º del Art. 5º de la Ley.*

Al respecto, cuadra señalar que el art 55 de la Ley 2340 fue inicialmente incorporada a la ley local con el objeto de habilitar un régimen de transición para quienes legalmente venían desarrollando la actividad profesional de corretaje inmobiliario en el ámbito de la CABA, sin contar con el título habilitante, antes de la entrada en vigor del nuevo régimen de matriculación obligatoria. Por cierto, se observa que esta norma, de carácter transitorio, ha cumplido su objeto, en atención al plazo allí estipulado para solicitar la eximición. Ello, sin perjuicio de que ha sido excluida del texto vigente de la Ley 2340 por sus ulteriores reformas. Lo mismo es predictable respecto de la disposición transitoria que amplió las condiciones y el plazo de acreditación del requisito eximente.

En tales condiciones, debe recordarse que la cuestión constitucional debe deducirse cuando la aplicación de la norma impugnada constituye una contingencia previsible para el litigante (CSJN: Fallos: 297: 285; 298:368; 302:346; 334:365; 340:141; entre otros). Así, toda vez que la actora manifiesta haber desarrollado la actividad inmobiliaria por más de 30 años, si al momento de entrar en vigencia la Ley 2340 (publicada en el Boletín Oficial de la CABA el 25/06/2007), y su posterior cláusula transitoria aprobada por Ley 3493 (publicada el 27/08/2010), juzgaba irrazonables las condiciones que permitían acceder a la eximición del requisito del título habilitante, debió solicitar su inconstitucionalidad en el término habilitado por la norma para ejercer este derecho. De lo contrario, en





el contexto fáctico y normativo actual, donde las normas cuestionadas han cumplido con su objeto y perdido su vigencia, el planteo formulado en este sentido deviene absolutamente tardío.

Sin perjuicio de ello, no se advierte que el requisito de ejercicio habitual del corretaje inmobiliario previo a la entrada en vigencia de la ley, y el plazo para solicitar la eximición, constituyan un criterio plausible de ser tildado de discriminatorio y contrario al principio de igualdad ante la ley.

Al respecto, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Máximo Tribunal, "...el principio de igualdad de todas las personas ante la ley no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias" (Fallos 322:2701).

En ese orden de ideas, el derecho que se desprende del art. 16 de la Constitución Nacional consiste en tratar del mismo modo a los que se encuentran en iguales situaciones, o en igualdad de circunstancias, pero la Ley Fundamental no impone una rígida igualdad. Por consiguiente, tal garantía no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, atribuyéndose a su prudencia una amplia latitud para ordenar y agrupar, distinguiendo y clasificando los objetos de la reglamentación (Fallos: 320:1166). Ello así, en la medida en que las distinciones o exclusiones se basen en motivos razonables, y no en un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o indebido privilegio personal o de un grupo (Fallos: 315:839; 322:2346 y 332:1039).

En función de ello, puede deducirse que el legislador procuró reconocer la idoneidad que confiere la experiencia previa de quienes desarrollaron de modo habitual la actividad de corretaje durante el tiempo previo a la entrada en vigencia de la ley 2340 para solicitar su matriculación, estando eximidos por única vez del cumplimiento de los requisitos previstos en el inc. 2 del art. 5. En tales condiciones, el contenido del art. 55 del texto original de la Ley 2340, y de la cláusula transitoria incorporada por la Ley 3493, no



impresiona como un criterio caprichoso o un supuesto de hostilidad contra la actora, sino que tienen base en motivos razonables que se inscriben en propósitos de idoneidad. Tampoco se advierte que el criterio de diferenciación se base en motivos considerados discriminatorios por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que permita por ello descalificar su validez.

Por lo tanto, la circunstancia de que la autoridad legislativa haya contemplado de forma distinta a las personas que desempeñaron previamente la actividad no luce irrazonable ni desproporcionado, ni implica *per se* una manifiesta violación del principio de igualdad ante la ley.

Por otro lado, no debe perderse de vista que la excepción allí establecida constituía una dispensa al cumplimiento de un requisito general fijado por la legislación, que contemplaba especialmente la situación de quienes hubiesen desarrollado la actividad antes de la entrada en vigencia de la norma local. De esta manera, debe recordarse que la primera regla de interpretación de un texto legal es asignar pleno efecto a la voluntad de la autoridad que la dictó, cuya fuente inicial es la letra de la norma (Fallos: 297:142; 299:93; 301:460, 337:1408). En tales condiciones, del texto de la Ley 2340 no surge la intención del legislador de extender la dispensa allí acordada a otros supuestos por fuera del período contemplado. Por ello, los principios hermenéuticos acogidos por la CSJN conducen a una necesaria interpretación restrictiva de la excepción allí habilitada, para evitar que se convierta en una regla general que desnaturalice el régimen de matriculación instituido (Fallos 304:422, 316:176, 322:464). Es esto último, y no su aplicación rigurosa, lo que provocaría una lesión al principio de igualdad ante la ley contenido en el art. 16 de la CN.

Por todo lo expuesto, considero que VS debe rechazar el planteo constitucional formulado por la actora.

Solicito tenga a bien notificarme el resultado del proceso.





En los términos que anteceden dejo contestada la vista.

