

DOS MINUTOS DE DOCTRINA

2 de marzo de 2018

LAS EJEMPLARES BATALLAS DE JULIETA LANTERI (II)

En su batalla más conocida, Julieta Lanteri cuestionó el control de alquileres, con el argumento de que violaba su derecho constitucional de propiedad.

En septiembre de 1921, durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922), y a raíz de las dificultades económicas resultantes de la Primera Guerra Mundial, se publicó en el Boletín Oficial la ley 11157, que prohibió “cobrar, durante dos años contados desde su promulgación, por la locación de casas, piezas y departamentos destinados a habitación, comercio e industria, un precio mayor al que se pagaba por [ellos] el 1º de enero de 1920”.

A la sazón, Julieta Lanteri de Renshaw (quien, como se mencionó en nuestra edición anterior, fue activa protagonista de varias luchas cívicas) tenía un acuerdo de palabra con Agustín Ercolano para el alquiler de una vivienda. Algunos comentarios periodísticos posteriores han dicho que el precio pactado entre ambos era justo.

Cuando Julieta pretendió aumentar el alquiler que debía pagar Agustín, éste alegó que la ley mencionada prohibía ese aumento.

Ante la falta de acuerdo, Ercolano decidió consignar (es decir depositar judicialmente) el monto que creía adeudar. El deudor

puede hacer un pago por consignación, según el Código Civil de la época (y el actual dice más o menos lo mismo) “cuando el acreedor no quisiera recibir el pago ofrecido...”.

El acreedor, según la ley, debe *impugnar* la consignación. Eso hizo Julieta, pero al hacerlo sostuvo, como único argumento, que estaba fundada en una ley “violatoria de los principios constitucionales” referidos a la inviolabilidad de la propiedad privada y a su uso y disposición.

En noviembre de 1921 el juez de primera instancia rechazó la posición de Julieta. Ella planteó entonces un recurso de inconstitucionalidad contra la sentencia, que el juez también rechazó. (Aquí se debe recordar que en la Argentina las reglas procesales establecen que quien debe decidir sobre la apelabilidad de una sentencia es el mismo juez que la ha dictado).

Julieta presentó entonces un recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, que le fue concedido.

En febrero de 1922 el procurador general opinó que la Corte debía rechazar los argumentos de Julieta.

Finalmente, en abril de ese mismo año (es decir, en un plazo muy breve, lo que habla de la celeridad judicial de la época o de la falta de saturación de los tribunales de entonces) la Corte dictó su sentencia, que se convertiría en una pieza clave y trascendental en la evolución del derecho constitucional en la Argentina¹.

En pocas palabras, el tribunal más alto del país debió responder a la pregunta acerca de si era lícita la intervención del estado en los contratos entre particulares.

Todos los estudiantes de derecho conocen el resultado: la Corte Suprema dio la razón a Ercolano.

Por tres votos contra uno, se resolvió que “ni el derecho de usar y disponer de la propiedad ni ningún otro derecho reconocido por la Constitución reviste el carecer de *absoluto*, habiendo confiado al Poder Legislativo la misión de reglamentar *dentro de ciertos límites* el ejercicio de los derechos que ella reconoce”. (Las bastardillas son nuestras).

La mayoría de la Corte dijo también que “no es resorte del Poder Judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en la elección del medio empleado para conjurar la prolongada situación crítica de opresión económica producida por el encarecimiento y la especulación en el precio de los alquileres, ni de las consecuencias de orden económico que puedan derivar de la aplicación de la ley 11157; únicamente le incumbe al expresado poder pronunciarse acerca de los poderes constitucionales del

Congreso para establecer la restricción al derecho de usar y disponer de la propiedad que encierra la recordada ley, teniendo en cuenta, para ello, la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de la medida restrictiva”.

Dicho de otro modo, la Corte dejó en claro que no debía opinar acerca de si una norma era adecuada o no para resolver una cuestión determinada, sino sólo si el Congreso tenía o no facultades para restringir el derecho de propiedad.

Pero también el tribunal dejó en claro que al reglamentarse el precio de la locación, esa reglamentación no podría nunca ser arbitraria, “pues ello importaría la confiscación de la propiedad”. Es decir, *la facultad de controlar los precios tenía límites*.

En el caso, la Corte definió “un alquiler arbitrario” como aquel “que no estuviera de acuerdo con el valor locativo del inmueble en condiciones normales”; en otras palabras, *con el valor de mercado*.

Los tres jueces reconocieron que “el Estado no tiene el poder general de fijar o limitar el precio de las cosas del dominio particular”, pero que “cuando existen circunstancias muy especiales en que por la dedicación de la propiedad privada a objetos de intenso interés público y por las condiciones en que ella es explotada, *justifican y hacen necesario la intervención del Estado en los precios en protección de intereses vitales de la comunidad*”.

No cabe duda alguna de que lo decidido en el caso “Ercolano” —y no obstante lo cuidadoso y prudente del lenguaje utilizado— abrió la puerta para que el Estado pudiera ejercer activamente un papel regulador en la economía.

¹ In re “Ercolano c. Lanteri de Renshaw”, CSJN (1922); *Fallos* 136:170.

Los tres jueces argentinos se basaron, entre otros argumentos, en dos casos resueltos por la Corte Suprema estadounidense: “Munn v. Illinois” de 1876, según el cual la propiedad privada que tiene “un uso de interés público confiere por ese hecho al público un interés en ese uso” y “Block v. Hirsh”, de 1921, que estableció que los controles *temporarios* de los alquileres eran constitucionales.

En este último caso (decidido por cinco votos contra cuatro), la voz cantante de la mayoría la llevó un famoso juez estadounidense, Oliver Wendell Holmes, que entre otras cosas dijo que “las circunstancias han revestido al alquiler de edificios con un interés público tan grande como para justificar su regulación”.

No haremos aquí un análisis acerca de si lo decidido en el caso “Ercolano” fue correcto, pero no se pueden dejar de mencionar los efectos nefastos a largo plazo que el control de los precios tuvo sobre el mercado de viviendas para alquilar en la Argentina.

Pero sí vale la pena detenerse en lo que dijo Antonio Bermejo, el juez argentino que votó en disidencia: “la propiedad no tiene valor ni atractivo, no es riqueza, propiamente, *cuando no es inviolable por la ley y en el hecho*”.

[La escasez de viviendas] —agregó— “en un momento dado puede ser sobreabundancia en otro, y la misma razón de estado llevaría a imponer autoritariamente el aumento del alquiler, lo que en definitiva significaría la desaparición de propietarios y de inquilinos reemplazados por el Estado, que se habría convertido en empresario de un inmenso falansterio”. (Aclaremos que “falansterio” es “un alojamiento colectivo para mucha gente” según la Real Academia).

Para Bermejo, “se alteran sin duda [las] garantías constitucionales al fijar por ley el precio del uso de la propiedad sin la voluntad del dueño y para beneficiar a otro, privándole de un elemento esencial de la propiedad sin sentencia que lo autorice y sin previa indemnización”. En su opinión, “no se concibe cómo puede decirse que todos los habitantes de la Nación tienen derecho de usar y disponer de su propiedad si se admite que, por vía de reglamentación o de otra manera, otro habitante, que no es el dueño, pueda fijar por sí y ante sí el precio de ese uso o de esa disposición”.

Bermejo fue enfático: “arrendar una casa, pieza o departamento constituye para locador y locatario un contrato privado que no se convierte en acto de interés público por simple mandato de la ley y la ingerencia del Estado dictando reglamentaciones policiales exige que los intereses del público en general y no los de una clase particular lo requieran”.

La frase final de la disidencia de Bermejo fue *excepcional*: “si se reconoce la facultad de los poderes públicos para fijar el alquiler, o sea, el precio que el propietario ha de cobrar por el uso de sus bienes, aunque sea un uso privado y libre de toda franquicia o privilegio [...] habría que reconocerles la de fijar el precio del trabajo y el de todas las cosas que son objeto del comercio entre los hombres. La vida económica de la Nación con las libertades que la fomentan quedaría confiscada en manos de legislaturas o congresos que usurparían por ingeniosos reglamentos todos los derechos individuales hasta caer en un *comunismo de Estado* en que los gobiernos serían los regentes de la industria y del comercio y los árbitros del capital y de la industria privada”.

En el caso “Block”, que nuestro más alto tribunal citó como precedente, hubo una disidencia cuyos términos, curiosamente, parecen reflejarse en la opinión de Bermejo.

Dijo el juez McKenna que la prohibición constitucional de interferir en los contratos entre particulares era “tan directa y definitiva que no necesitaba palabras de refuerzo”. “La vivienda es una necesidad de la vida, pero otras cosas también son necesarias. ¿Se las quitarán a sus propietarios para ser administradas por el Gobierno? [...] ¿Las condiciones de vida, no sólo en los Estados Unidos sino en el mundo entero, rechazan paliativos temporarios de tal modo que *sólo el socialismo es la única solución permanente?*”

Los temores de Bermejo sobre los peligros de la ingerencia estatal se concretaron. Pero no se puede dejar de reconocer que, también con el correr de los años, la necesidad de una *adecuada* regulación de ciertos sectores de la economía se hizo evidente.

El control sobre los alquileres no fue una decisión puramente argentina: en países donde el populismo no ha echado raíz, como Canadá, Alemania, el Reino Unido (hasta 1988) y los Estados Unidos, existieron o existen mecanismos legales para atemperar o controlar el incremento de los precios de las locaciones. En la mayoría de los países miembros de la OCDE existen controles semejantes.

En la ciudad de Nueva York, por ejemplo, aun hoy la mitad de las unidades en alquiler tiene el precio controlado por ley.

La cuestión, desde el punto de vista de la economía, no está exenta de debates. Hay quienes sostienen que, después del bombardeo, la sanción de una ley de alquileres es la mejor manera de destruir una ciudad. Para otros, un control de alquileres adecuadamente diseñado puede tener efectos benéficos sobre el mercado.

Sea cual fuere la realidad, tanto Julieta Lanteri como los jueces de la Corte Suprema de la Argentina (incluyendo, obviamente, a Bermejo) dejaron su huella en un debate que sigue hasta hoy.

* * *

Esta nota ha sido preparada por Juan Javier Negri. Para más información sobre este tema pueden comunicarse con el teléfono (54-11) 5556-8000 o por correo electrónico a np@negri.com.ar.

**Este artículo es un servicio de Negri & Pueyrredon Abogados a sus clientes y amigos.
No tiene por objeto prestar asesoramiento legal sobre tema alguno.**