

La crisis habitacional y el acceso a la vivienda (1916 – 1930)  
-Intervencionismo estatal en los contratos de alquileres-  
The housing crisis and access to housing (1916 - 1930)  
- State Intervention in contracts holiday-

Claudia G. Somovilla\*

## RESUMEN

La necesidad de vivienda, desembocó en la especulación y encarecimiento de los alquileres, dio lugar a la sanción de leyes de excepción sobre arrendamientos, que modificaron el Código Civil de la Nación durante los primeros gobiernos radicales. La prolongada crisis habitacional fue tema de debate en el Congreso y entre los juristas.-

## ABSTRACT

The need for housing that led to the speculation and rise in long lets, led to the enactment of emergency legislation on leases, which amended the Civil Code of the Nation during the first radical governments. The prolonged housing crisis was debated in Congress. –

## PALABRAS CLAVES

Alquileres – Contratación - Intervención

## KEYWORDS

Rentals - Staffing - Intervention

### 1.- Introducción\_

La prolongada crisis habitacional – particularmente en la ciudad de Buenos Aires- como consecuencia del crecimiento demográfico, escasez de viviendas, desequilibrio entre oferta y demanda de habitaciones, aumento del precio de los alquileres entre otros, dieron lugar en las primeras décadas del siglo XX a la sanción de las leyes 11.156 y 11.157 –que vinieron a modificar el criterio del código velezano en materia contractual.

Es la modificación de la normativa vigente sobre contratos de locaciones urbanas en tiempos de los primeros gobiernos radicales el tema que nos ocupa.

Cabe tener presente que los romanos entendían que el arrendamiento o locatio conductio consistía en “entregar” o “colocar” un “arrendador” cierta cosa en manos de un “arrendatario”, quien “lleva” la cosa para hacer algo con ella; debía intervenir en todos los casos un “precio” o “merced”. Así es como llegamos a referirnos a este contrato como “arrendamiento”, y “redditus” dio lugar al término vulgar “rendita”, que luego “renda”, “renta”, “arrendar” En el derecho griego el contrato en cuestión recibe el nombre de “misthosis” - de mixtos- palabra con que se designa al precio. En castellano “Rentar” es “producir rentas”<sup>1</sup>.

Entonces, la locatio conductio romana fue un tipo contractual que abarcaba situaciones económicas de hecho muy diferentes, como por ejemplo arrendamientos de viviendas, de fincas rústicas, de cosas, de obra, de trabajo.

<sup>1</sup>\* Abogada (USAL). Profesora en Ciencias Jurídicas (USAL). Mediadora. Profesora de Historia del Derecho (USAL, UBA) y de Derecho Romano (USAL – UJFK).

GUZMAN BRITO, Alejandro, *Derecho Privado Romano, Tomo II. El Derecho de las Obligaciones. El Derecho de la Sucesión por causa de muerte. El Derecho de las liberalidades*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1996, p. 154.

Aplicaciones que se mantienen en el *Usus modernus*<sup>2</sup>. Helmut Coing describe el arrendamiento citando a Windscheid: “*El arrendamiento está dirigido al negocio del uso a cambio de dinero*”<sup>3</sup>.

## 2.- El problema de la vivienda

El problema de la vivienda en el tiempo que nos ocupa no es novedoso, data del siglo XIX<sup>4</sup>. El crecimiento demográfico había superado con creces al edilicio, Buenos Aires fue cambiando su fisonomía. Nació el conventillo, dado que se impuso la práctica de alquilar las habitaciones de una misma casa a distintas familias; y el alto rendimiento económico de este sistema favoreció su rápida proliferación. Afirma la historiadora del Derecho Marcela Aspell: “*El conventillo fue juzgado como el nexo natural de elementos heterogéneos....*”<sup>5</sup>.

El programa que propuso la generación del ochenta durante la transición del siglo XIX al XX afectó la estructura de la sociedad. El hecho de la llegada de la masa inmigratoria a Buenos Aires fue decisivo del cambio social. El destino original de los inmigrantes era la colonización de las áreas rurales, pero fue convirtiéndose poco a poco en el proletariado urbano. Cuando el problema de la vivienda comenzó a manifestarse, el país no estaba en condiciones de darle solución. Existía el natural convencimiento de que el natural desarrollo de la economía liberal daría respuesta a la necesidad de vivienda<sup>6</sup>.

Este cuadro fue reflejado en detalle en una novela costumbrista de Luis Pascarella<sup>7</sup>, donde puede leerse:

*Todos son remates...Allí se vivía en un fiebre constante de compra venta...Empresas colonizadoras, empresas constructoras, corredurías, comisiones, agentes de todas las modalidades adquiridas por la moderna actividad económica, infundían en el transeúnte por todos los poros, la sensación de una feria colosal en que todos son actores y espectadores, compradores y vendedores...*

Se ha afirmado que en el período de 1880 a 1930 se produjeron las más agudas crisis de vivienda en los primeros cien años de vida de la nación Argentina. Uno de esos momentos críticos fue la huelga de los inquilinos de 1907<sup>8</sup>; y otra situación crítica fueron las dificultades producidas con motivo de

<sup>2</sup> COING, Helmut, *Derecho Privado Europeo. I. Derecho Común más antiguo (1500 – 1800)*, Madrid, Fundación Cultural del Notariado, 1996, p. 575.

<sup>3</sup> COING, Helmut, Op. Cit., Tomo II, p. 594.

<sup>4</sup> LEVAGGI, Abelardo, *Manual de Historia del Derecho Argentino. Castellano – Indiano / Nacional. Judicial. Civil. Penal*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, pp. 160 a 164. Afirma al estudiar los arrendamientos en el Derecho Nacional: “*En las primeras década del siglo XIX siguieron siendo objeto de preocupación los arrendamientos urbanos*”

<sup>5</sup> ASPELL, Marcela, “La Ley 4144 “de residencia”. Antecedentes – Sanción – Aplicación”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, N° 25, 1979, pp. 13 a 17

<sup>6</sup> LECUONA, Diego Eugenio, *Orígenes del problema de la vivienda /1*, Biblioteca Política Argentina, Centro editor de América Latina S.A, Buenos Aires, 1993, pp. 12 y 23.

<sup>7</sup> PASCARELLA, Luis, *El conventillo.*, Talleres gráficos La Lectura, Buenos Aires, 1917.

<sup>8</sup> Lecuona señala que las investigaciones más formales del Banco Hipotecario Nacional informan que las causas que permitieron los aumentos de alquileres -llegaron a subir un 45% en tres años según datos aportados hacia 1907 por la Dirección Nacional del Trabajo- fueron: 1.- la falta de proporción o de progresión correlativa entre el aumento de la población y la edificación; 2.- la valorización de la propiedad inmueble; 3.- el encarecimiento de la mano de obra y de los salarios, de los materiales de construcción; 4.- el aumento de los impuestos territoriales y municipales; 5.- la aglomeración de la población obrera en los barrios centrales de la ciudad, con el fin de encontrarse cerca de los lugares de trabajo y ahorrar los gastos de traslado; y 6.- la costumbre del subarrendamiento, que permitía a locatarios

la primera legislación destinada a “congelar” los alquileres de 1921 –tema que nos ocupa-.

La “casa propia” tenía un incentivo o valor adicional, era la primera experiencia de capitalización, con significación y repercusión social –opción sumamente interesante para los inmigrantes-. Mientras que la casa de renta, facilitaba el dinamismo en la ubicación social urbana. Este marco favoreció un movimiento inmobiliario privado –poco regulado- que alcanzó un desarrollo importante, favorecido por la postura liberal<sup>9</sup>.

### 3.- El debate jurídico político en torno al contrato alquiler.

Seguidamente se destacan las intervenciones de algunos legisladores al tiempo de debate de las llamadas “leyes de emergencia 11.156 y 11.157” en tiempos del gobierno de Hipólito Yrigoyen, y sus prórrogas durante la administración de Marcelo Torcuato de Alvear, que vinieron a alterar la letra y el espíritu del Código de Vélez –para muchos-.

La consideración del debate que tuvo lugar en el Congreso entorno a las leyes en cuestión es de un valor significativo, por sus planteos sobre el alcance de los derechos que se desprenden de la propiedad y sobre la libertad contractual –su implicancia civil y constitucional-.

También se aprecian las repercusiones en la doctrina.

#### A) Durante la primer presidencia de Hipólito Yrigoyen

La pervivencia del problema de la vivienda, el rigor el aumento de los alquileres, la desigualdad puesta en evidencia entre la necesidad de alquilar para vivir y los intereses de los propietarios asidos a los contratos<sup>10</sup>, dio lugar al debate en el recinto de diputados y senadora que desembocó en la sanción de las leyes 11.156<sup>11</sup> y 11.157<sup>12</sup>.

En la Cámara de Diputados sobresalen el relato, las posiciones y los argumentos de algunos legisladores<sup>13</sup>.

**Mora y Araujo** señaló que iniciada por la comisión el estudio de los proyectos sobre la materia<sup>14</sup> observaron muchas disposiciones que afectaban artículos vigentes del Código Civil. Código en el que encuentra fórmulas rígidas y

principales la sublocación de conventillos y casas de muchas piezas (convalidada desde 1871 por el artículo 1583 del Código Civil).-En *Orígenes...1...* pp.57 a 59.

<sup>9</sup> LECUONA, *Orígenes del problema de la vivienda/1* op. cit., pp.34 a 43.

<sup>10</sup> SOMOVILLA, Claudia G., *Restricciones al derecho de propiedad en las primeras décadas del siglo XX. Las llamadas leyes de alquileres 11.156 y 11.157*. Ponencia presentada en la XXIII Jornadas de Historia del Derecho, Buenos Aires. 25, 26 y 27 de Agosto de 2010.

<sup>11</sup> Los Antecedentes parlamentarios de la Ley 11.156 son: Diario sesiones Diputados, 1920, t III, ps.667, 668, 718, 733, 760, 835; t IV, ps.332, 334, 356; D.ses. S 1920, t II ps. 62, 64, 86, DD. Ses. Diputados 1921, t I ps.472, 477; D. ses. Sen., 1921, p. 437.

<sup>12</sup> Los Antecedentes parlamentarios de la Ley 11.157 son Diario sesiones Diputados 1920, t III, ps 667, 668, 718, 733, 760, 835, 845; t IV ps. 334, 336, 389 ; S. Ses. Sen., 1920, t II ps. 62, 64, 86; D. ses. Diputados 1921, t I, ps. 472, 477; D. ses. Sen., 1921, p. 437.

<sup>13</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. Reunión número 32, Julio 29 de 1920. Reunión 33, Agosto 3 de 1920 Págs. 672 y ss

<sup>14</sup> Entre los Antecedentes referidos en el recinto encontramos: Proyecto de ley de los ex diputados R. Moreno (hijo) y Pagés - Proyecto de ley del diputado José P. Tamborini - Proyecto de ley del diputado Andrés Ferreyra (hijo) - Proyecto de ley del diputado Víctor M. Molina - Proyecto de ley del diputado Delfor del Valle - Proyecto de ley del diputado Ricardo Ferreyra Rozas -Proyecto de ley del diputado José L. Rodeyro.

estrictas, donde resultaba –entiende- imposible, encuadrar disposiciones de una ley ocasional y transitoria –como la que esta en debate-, que era necesario modificarlas de cierto modo en su alcance y sus efectos, sin con ello perturbar el juego armónico de las relaciones de derecho creadas y tuteladas por la ley. La Comisión se avocó entonces a modificar los artículos pertinentes de aquel cuerpo, sin por ello querer apartarse de los principios básicos del codificador, pero sí adaptándolos con más amplitud y elasticidad de criterio a las nuevas y más complejas modalidades de la vida moderna. Señala el diputado que la ley proyectada no es inconstitucional, dado que no se ataca el ejercicio de ningún derecho, que una limitación no importa una prohibición. Afirma que la reforma tiende a dar estabilidad y seguridad al inquilino, aclara: “...*sin afectar absolutamente en sus fundamentos jurídicos el derecho de propiedad y la libertad de contratar*”. En relación a la crítica sobre fijación de la fecha establecida como límite al aumento de los alquileres era arbitraria, responde: “*La comisión ha tenido en cuenta que la fecha fijada marca el momento en que la cuestión de los alquileres empezó a agitarse en el seno de la población de Buenos Aires*”. Refiere incluso a la legislación de otros estados: “*En España, Italia, Francia, y hasta en países que no han sido castigados por la guerra, que han vivido dentro de la más perfecta neutralidad, como Noruega, se han dictado leyes y se han adoptado medidas tendientes a reparar las dificultades engendradas por este problema del encarecimiento de la vivienda. De manera que nos colocamos nosotros en una corriente de legislación general en el mundo*”.

Pide luego la palabra el diputado **Bas**, quien destaca que nuestro país que no ha participado de la conflagración mundial, y sin perjuicio de ello ha experimentado muchas de sus consecuencias. Entiende que es un fenómeno universal la urbanización de los estados modernos, que hace notar incluso el escritor Adolfo Posada en su obra “El gobierno municipal de la ciudad moderna” donde presenta a la ciudad de Buenos Aires como un caso típico.

Remite a las palabras que fundamentaran el proyecto sobre alquileres enviado al parlamento de Bélgica el 3 de Julio de 1919 cuando dice:

*“La ley sobre alquileres de 30 de abril de 1919 tuvo por objeto liquidar la situación creada por las dificultades para los locatarios, de cumplir íntegramente sus obligaciones durante la guerra. Más tarde han surgido otros problemas. ... bastará estimular poderosamente la edificación de casas con la ayuda de los poderes públicos.... La experiencia proporcionada por la legislación de otros países demuestra que para llegar a una solución satisfactoria es necesario admitir como base de una intervención legislativa, el principio de la prórroga de los contratos de arrendamiento, combinada con la limitación del derecho del propietario para aumentar el quantum de los alquileres”.*

Se confiesa admirador de la obra Velezana, la cual aprecia como el monumento más grande de legislación de las edades modernas. Pero repite con LeRoy Beaulieu cuando refiriéndose al código napoleónico decía: “*Es preciso tocar el arca santa*”; o sea el código civil; entiende que es necesario cimentar mejor al código en lo que a la propiedad respecta, despojarlo de adherencias inconvenientes y contrarias a la función social. Considera que la propiedad puede y debe ser sometida a legítimas reglamentaciones, sin

afectarla en su esencia, con el fin de volverla eficaz al fin social que está llamada a desempeñar.

El diputado **Maidana** expuso los motivos de su formal disidencia. Entiende que con la enmienda que quiere darse al código civil se desnaturaliza el contrato de locación, se destruye un principio básico de la legislación civil que es el alma de las convenciones y de los contratos en general, expresión más genuina –entiende el diputado- de la libertad individual para adquirir y transmitir derechos, se refiere al libre consentimiento que debe existir entre las partes contratantes. Pregunta el legislador: “*¿puede dictarse una ley, como lo pretenden los reformistas, que prive al propietario de un bien raíz percibir todos los frutos que esa propiedad pueda producir?*”.

Al intervenir el diputado socialista **Antonio de Tomaso** explica que en la comisión todos estuvieron de acuerdo en un punto: no adoptar ninguna prescripción que pudiera detener el empleo de los capitales en la construcción de casas. Señala que cuando Vélez proyectó el código las relaciones entre inquilinos y propietarios en la República Argentina y en particular en la ciudad de Buenos Aires estaban colocadas en otro pie que en la actualidad.

Dijo:

*Las relaciones, pues, entre propietarios e inquilinos, en virtud de esas razones de orden económico, social y hasta físico, diría, se han transformado de hecho, y es indispensable que la ley se adapte a esa realidad, para evitar que la mayoría de la población, que no puede prescindir del uso de la vivienda, porque entre todos los consumos es sin duda el más fundamental, no se vea la situación de pagar a menudo precios de usura. El codificador ha establecido restricciones y límites al dominio; pero, como él lo dice en la nota, esos límites y esas restricciones tenían en cuenta principal si no exclusivamente, el interés del propietario.*

Sostuvo de Tomaso que la Constitución Nacional no dice nada contra la legislación de esta naturaleza. Que lo que la Ley Fundamental prohíbe en su artículo 17 es, que se prive de la propiedad a los individuos y la confiscación. Afirma: “*Es indispensable colocar las relaciones entre inquilinos y propietarios en un pie de mayor estabilidad y seriedad*”.

En la Cámara de Senadores, **Enrique del Valle Iberlucea** también del partido socialista -luego de señalar la intensa agitación en la opinión pública que provoca el tema-, destacó el trabajo hecho por la comisión con los interesados en el asunto que expresaron sus opiniones, reunión la cual también habían concurrido delegados de una corporación de propietarios.

Con su discurso extenso y detallado fundó documentadamente su posición. Admitió la complejidad del asunto y se manifestó a favor de una ley semejante a la dictada en Inglaterra en 1919, asegurando el derecho a la vivienda a todos los ciudadanos. Entiende que había dos aspectos en la cuestión de alquileres que se planteaban: uno, la carestía permanente de la vivienda; y el otro, el encarecimiento transitorio del canon. A su juicio era necesario arbitrar un remedio de manera inmediata, aunque sea parcial, y ese remedio estaba en los proyectos enviados en revisión por diputados.

Cita Valle Ibarlucea la Revista de Economía Argentina dirigida por Alejandro Bunge, Juan José Díaz Arana y Enrique Ruíz Guiñazú – clase conservadora- donde se informa sobre una serie de estudios realizados acerca del problema de la vivienda, y donde se publicaron indicadores y diagramas relativos a los alquileres desde 1910 hasta 1919. Así puede observarse que: en 1910 el costo del alquiler representaba el valor de 100, que subió en 1911 a 107, en 1912 subió a 114. En el mismo informe se señalaba que en las grandes ciudades de Inglaterra y de Alemania los precios de las viviendas son nominalmente iguales, los de Francia y Bélgica menores a los de Inglaterra, los de EE.UU el doble de los de Inglaterra, los de Buenos Aires más del doble de las casas de menor espacio, más del triple en las de tres o dos piezas, y más del cuádruple en la de cuatro piezas.

Destaca el legislador socialista el contenido de cartas de inquilinos que le fueran enviadas, donde narran sus condiciones de hacinamiento, los problemas generados por el encarecimiento del alquiler, y de sus necesidades concretas como no poder bañarse porque no se construyen cloacas. Ilustra sobre las condiciones de la vivienda obrera, donde se comprobó el hacinamiento informado por el Departamento Nacional del Trabajo, en ocasión de ocuparse de la cuestión del trabajo a domicilio-.

Suma informes del Boletín Oficial del Museo Social Argentino -página 144 detalla- donde en mayo de 1920 se consignan los siguientes casos en relación al número de personas que habitan por pieza: 1 en 41 casos, 2 en 110, 3 en 115, 4 en 102, 5 en 82, 6 en 59, 7 en 49, 8 en 26, 9 en 12, 10 en 8, 11 en 5, 12 en 1 y 15 en 1.

Afirma del Valle Ibarlucea: *“En nombre de viejas doctrinas económicas... los poderes públicos no pueden cruzarse de brazos y decir, como los fisiócratas del siglo XVIII: laissez faire, laissez passer!. El estado debe intervenir*

Los proyectos cuya aprobación aconsejaba la Comisión de códigos eran tres:

- 1.- el que introduce algunas reformas al código civil en el título relativo a locaciones;
- 2.- el que introduce modificaciones en el código de procedimientos civiles de la Capital en lo referente al juicio de desalojo; y,
- 3.- una ley de emergencia que limita por el término de dos años el precio de la locación.

Valle Ibarlucea estimó que las reformas contenidas en estos proyectos sometidos a consideración de la Cámara consisten en fijar un mínimo de plazo o término al contrato de locación, cuando ella fuere por tiempo indeterminado; en prohibir que se eleve el precio del arrendamiento en más de un 20% en las casas de subarrendamiento; en limitar el precio de la locación durante dos años a contar desde la promulgación de la ley; en la notificación de la demanda de desalojo a los sublocatarios en los juicios de desalojo contra el inquilino principal. Estos proyectos se relacionan entonces con lo que los autores modernos llaman el derecho de la habitación.

Expresó:

*El Código Civil no puede ser, a mi juicio, una barrera contra la consagración de este derecho especial, como lo llama Posada, distinguido autor de derecho público; el Código Civil no puede ser una muralla que contenga la expansión de las relaciones sociales o jurídicas*

*de este pueblo. El derecho no puede ni debe estar cristalizado en los códigos; la ley de la transformación rige tanto para los hechos jurídicos como para todos los fenómenos del universo; una ley cristalizada revela un estancamiento de la sociedad y anuncia su parálisis o su disolución”.*

Recuerda a Savigny, quien había demostrado que la codificación del derecho romano surge en la época de su decadencia. Afirmó que el derecho debía ser dinámico, y seguir el desarrollo natural de la sociedad; por el contrario, los códigos contienen el derecho estático, sin aliento, sin vida. Sostiene: *“Pretender encerrar para siempre el derecho en las páginas de un código, es tan erróneo, tan ilógico y tan absurdo como procurar contener en un molde el desarrollo corporal de la criatura humana.*

La propiedad -entendida del Valle Iberlucea- debía ser considerada en como una función social. Citó al profesor Charmont de la Universidad de Montpellier quien enseñaba que el propietario no está solo en este mundo y es preciso tener en cuenta la coexistencia de derechos que se limitan. También citó el pensamiento de Ihering para quien el derecho no tiene un carácter ético sino que consiste tan solo en la protección de intereses. Y al profesor y rector de la Universidad de Viena Antonio Menger que en su obra *“El derecho civil y los pobres”* sostuvo que la base del derecho en lugar de ser el egoísmo debe ser la cooperación.

En su locución el senador socialista destacó la completitud de la ley francesa de 1918, que estatuyó comisiones mixtas de locadores y locatarios para fijar, según las diversas circunstancias y las distintas regiones del país el importe de los alquileres, el monto de las reducciones, y que ahora tienen también una ley relativa a los inquilinos no comprendidos en aquella ley de 1918 para los inquilinos de post guerra, como se ha dado en llamar. Refiere al Código Civil alemán -que califica como uno de los más modernos y adelantados- y que contiene un artículo en el cual se establece que la locación, en caso de que no hubiese contrato escrito, será de un año por lo menos, entre otras disposiciones que limitan el derecho a los propietarios en las relaciones entre locadores y locatarios.

Consideró que los proyectos en estudio no violan de ninguna manera el derecho de propiedad, ni vulneran el artículo 17 de la Constitución Nacional, lo que hace el Congreso, en esta ocasión, dijo, es modificar el Código Civil, para lo cual está facultado en una de las cláusulas del artículo 67 de la Ley Fundamental. Se trata de una cuestión social, y no hay que considerar sólo el interés egoísta de las partes, sino el interés general de la comunidad.

La retroactividad no es una cuestión de orden constitucional, sino de carácter legislativo, porque pertenece a la legislación ordinaria. Todo lo relativo a la retroactividad está legislado por el Código Civil, en el cual se establece que no hay derechos inexorablemente adquiridos contra una ley de orden público.

Cita luego el senador el caso de José Cafarena contra el Banco Argentino de Rosario de Santa Fe, donde la Corte Suprema dijo:

*...en la Constitución Nacional no se encuentra disposición alguna, como la que contiene la de los Estados Unidos de Norte América, prohibiendo expresamente a los Estados dictar leyes retroactivas ex post facto, ni leyes que alteren las obligaciones nacidas de los contratos. Ninguna persona puede tener derecho irrevocablemente adquiridos contra una ley de orden público. La regla que niegue fuerza retroactiva a las leyes, no estando escrita en la Constitución sino en los códigos*

*comunes, es una advertencia hecha a los jueces para la interpretación y aplicación de las leyes, y no una limitación al poder de la legislatura, ni una causa de nulidad para sus disposiciones.*

El senador **Pedro A. Garro** señaló que si nuestro Código Civil resultaba anacrónico –como sostenían algunos- si no respondía a las aspiraciones de la sociedad en sus múltiples manifestaciones, debían proceder a reformarlo, pero esa tarea ardua y difícil no podía ser improvisada. En Europa –destacó-, se han guardado bien de destrozarse sus códigos fundamentales, que respetan y conservan, como base de la estabilidad social.

El senador **Leopoldo Melo** señaló que la ley en estudio no era fruto de la meditación y el reposo necesarios, que no resolvía el asunto con el criterio de justicia que amerita, que con una legislación así se abría un paréntesis prolongando la situación, pero que al final del paréntesis nos encontraríamos con el mismo problema, derivado de la falta de vivienda y agravado con la no edificación. Que la característica común a las leyes y proyectos europeos era la preocupación por la suerte de los arrendatarios sin recursos o con limitados recursos, y comprendía únicamente las casas destinadas a viviendas.

La doctrina tenía su posición tomada. **Alfredo Palacios**<sup>15</sup> escribía hacia 1920:

*El Código Civil argentino, inspirado en el individualismo del siglo XVIII, carece hoy de fundamento filosófico que lo adapte a las nuevas orientaciones del pensamiento, determinadas en gran parte por la realidad económica.*

**Leónidas Anastasi**<sup>16</sup> - luego de la transcripción de dos fallos de la Suprema Corte de EE.UU.<sup>17</sup> - señala que al publicar dos sentencias quiso ilustrar la cuestión, sometida ahora al alto criterio de la Suprema Corte, dado que *“la ley será declarada constitucional y se habrá enseñado a los poderosos una gran verdad sucintamente escrita en el código suizo de las obligaciones: “no es posible usar de su derecho con injusticia manifiesta”*. Señala dos circunstancias: 1) que la famosa cláusula de la Constitución de los EE.UU que prohíbe a los estados dictar leyes que afecten las obligaciones surgidas de los contratos no existe entre nosotros; 2) que tampoco hay prohibición al

<sup>15</sup> Palacios, Alfredo L., “El nuevo derecho”, fragmento, 1920, en *Antología del pensamiento jurídico Argentino (1901 – 1945)*, Tomo II, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 2008, p. 263

<sup>16</sup> ANASTASI, Leónidas, *Sobre precio de locación de casas, piezas y departamentos y sobre demandas de desalojo*, JA, Tomo VII, 1921 Sección legislación Leyes Nacionales, pp. 1 a 16..

<sup>17</sup> En los casos referidos se pone en tela de juicio la constitucionalidad de la ley Ball (ley de emergencia de alquileres de 1919 que formaba una comisión de alquileres de 3 personas con jurisdicción absoluta para determinar precio, celebrar contrato y duración de los alquileres en el estado de Columbia, tendría una vigencia de dos años salvo que fuese revocada). El segundo de los fallos revoca al primero. Es una traducción que sigue el texto inglés “The Washington Law Reporter” (vol. XLVIII p378 – 385) y de la publicación “Advances Opinions”. El primer fallo fue traducido por el Dr Ernesto Sourroville juez letrado en el territorio nacional de La Pampa. 1) Louis Hirsh, apelante v. Lulus Glock, comerciante bajo el nombre y firma de White, apelado. Leemos en el “*Aunque el Congreso pueda haber tenido el poder en el ejercicio del derecho de dominio eminente, como emergencia de guerra, en tomar las propiedades de alquiler del distrito de Columbia, para dedicarla al uso público de acomodar sus funcionarios y empleados carece de facultades para tomar la propiedad privada del particular y transferirlo al uso de otro particular*” 2) Julius Black, comerciante bajo la firma de White, apelante v. Louis Horish.-

Congreso, que tiene amplias facultades conforme al artículo 67 inciso 11 de dictar el Código Civil. Escribió: *“Ello confirma el juicio de que, lo que la constitución garantiza, es el derecho real de propiedad, no el derecho personal de crédito...”*.

Sostuvo que a la sanción equitativa y justa de la ley de alquileres, se le debe sumar que el Poder Ejecutivo la envió para su consideración en sesiones extraordinarias, que la mayoría del Congreso está a su favor, en especial en diputados. Finalmente declara: *“Tengo para mí que no existen dudas sobre la constitucionalidad de las leyes”*.

B) Durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear

Con fecha 24 de Agosto de 1923 el presidente Marcelo Torcuato de Alvear y su Ministro de Justicia e Instrucción Pública Celestino Marcó enviaron al Congreso un proyecto de ley y un mensaje relativo a la prórroga de las leyes 11.156 y 11.157, proponiendo las siguientes soluciones principales:

*1°.- Prórroga del plazo de la locación para todas las casas, departamentos o piezas destinados a la habitación, por el término de dos años, a contar desde el 30 de septiembre próximo, en que vencen los efectos de las leyes 11.156 y 11.157 (Art. 1°)*

*2° Extensión, por el mismo plazo, del precio de los alquileres, fijado en la ley número 11.157, para las casas cuyo arriendo se encuentren dentro de determinados límites (Artículo 3°).*

*3° Autorización para aumentar dichos alquileres en cierta medida proporcional a su monto y en forma gradual, y el de los recargos que la propiedad hubiera experimentado por razón de impuesto o mejoras.*

*El articulado prevé otras situaciones que las leyes actuales no han contemplado...*

El Poder Ejecutivo estaba convencido de que no era posible hacer cesar bruscamente el régimen de emergencia que crearon aquellas leyes. Pero al mismo tiempo, entendía que la solución del momento debía constituir un estado de transición, que permitiera volver después *“sin graves inconvenientes”* a las normas de la libre contratación que establecen nuestras leyes fundamentales.

El mensaje señala que no se propone ningún procedimiento para adoptar un régimen permanente de limitación o reajuste de los alquileres. Ello, porque considera: 1.- la dificultad básica de encontrar normas uniformes de estricta justicia en los revalúos y los factores económicos que condicionan el precio equitativo de la locación, hacen vulnerables todos los sistemas ideados; 2.- porque estima que frente al problema, la única solución definitiva consistirá en atacar la causa: el déficit actual de la vivienda. Para lo cual es indispensable estimular en toda forma la iniciativa privada, en lugar de desestimarla con amenaza de restricciones.

En la Cámara de diputados comenzó el debate, y el legislador **José León Rodeyro** manifestó que, a su entender cuando la ley de emergencia terminara, crearía una situación de pugilato entre locadores y locatarios. Que *“Hay diputados que consideran que nuestro código es la misma verdad y que no se puede legislar nada que roce al código”*.

**Leopoldo Bard** afirmaba que no se había terminado la discusión de la ley de alquileres.

Mientras **Gonzalez Calderón** se preguntaba hasta donde era serio y razonable mantener una legislación de emergencia. Indicó que en Europa las leyes de emergencia sobre la misma materia, ya estaban siendo reemplazadas por una legislación definitiva. Refirió a la Corte Suprema, que ya había señalado que la ley reguladora de los alquileres no es aplicable a los casos en que hubiera contratos escritos. Y que también se hizo una salvedad en Ercolano c. Lanteri, cuando dijo:

*Las consideraciones y antecedentes de que se ha hecho mérito en el curso de esta sentencia conducen a una solución favorable respecto a la facultad legislativa para ejercer en éste caso el poder de reglamentación sobre los precios como una medida transitoria y de emergencia”* Afirma el legislador que lo abiertamente inconstitucional sería prorrogar la ley 11.157. Se pregunta: “¿Cómo se va impedir que los dueños se resistan a alquilar sin contrato?”. Y dice: “La ley 11.157 fue sostenida por la corte a fuerza de grandes equilibrios y “únicamente como ley de emergencia”. Llama al proyecto del Ejecutivo “ley del embudo” por cuyo tubo se escaparían todos los delincuentes de la usura, los propietarios abusivos.

Seguidamente el diputado socialista **Enrique Dickman** denunciaba que el “mal de la vivienda es viejo y hondo”.

El 12 de Abril de 1923 se aprobó en la Cámara del Senado de la Nación<sup>18</sup> el despacho de la mayoría de la Comisión de Códigos, sobre prórroga de la ley de alquileres<sup>19</sup>; luego de un debate en el cual expusieron sus posiciones Pedro Llanos por el despacho de la mayoría –aprobar el proyecto venido en revisión de la Cámara de diputados con excepción de su artículo 3ro.-, y Mario Bravo por la minoría aprobar el proyecto de diputados en su todo-.

Así el senador **Llanos** manifestó que la mayoría de la Comisión de Códigos había estudiado brevemente el proyecto sancionado por Diputados prorrogando la vigencia del artículo 1ro. Apartado 6 de la ley 11.156, y había aceptado los dos primeros artículos; el primero de ellos que contiene el mensaje del Poder Ejecutivo, y el segundo que contiene el agregado hecho con previsión por la Cámara originaria “a objeto de que la ley garanta a los locatarios contra quienes se hubieran iniciado ya juicios de desalojo por haber vencido el termino fijado en la citada ley”. Que el artículo tercero no mereció igual aprobación, porque importaba una reforma más amplia que la que motivó la sanción de las dos leyes calificadas como “leyes de emergencia”, y no se consideró “prudente” modificar el Código Civil en la forma hecha por la Cámara de origen con dicho artículo tercero “en la situación completamente normal que atraviesa el país”, afirma Llanos. Confesó que el no ha sido

---

<sup>18</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Congreso Nacional, Abril 12 de 1923, 55ª Reunión – 10ª. Sesión Extraordinaria, pp. 608 a 632.

<sup>19</sup> La Cámara de Diputados había sancionado el 8 de Marzo de 1923 la prórroga de la ley Nro. 11.156 hasta el 30 de Septiembre del mismo año.

partidario de las leyes 11.156 y 11.157, porque una y otra *“afectan el derecho fundamental de propiedad y la libertad de contratar”*. Señaló que la Comisión aceptó el proyecto con las modificaciones indicadas, teniendo en cuenta el término breve de su prórroga –hasta el 30 de septiembre de 1923-, y con la esperanza de que el Poder Ejecutivo envíe en ese término un proyecto que trate de solucionar *“una vez por todas, el problema que entraña la vivienda”*.

Pidió la palabra el senador **Mario Bravo** -refirió a la situación que motivo la sanción de las leyes cuya prórroga se debatía-. En su momento dijo, ambas cámaras consideraron el problema habitacional en sus distintos aspectos, destacando la activa participación en los debates de Enrique del Valle Iberlucea – cuyo discurso califica de documentado, erudito y lleno de sólidas razones- . Bravo desea significar la *“necesidad de reformar el Código Civil a objeto de dar a los inquilinos situaciones de seguridad de las que carecían en nuestro Código Civil”* .Recuerda que en 1913 le tocó presentar en la Cámara de Diputados en nombre del grupo socialista, el primer proyecto de reforma del Código Civil, dando plazo mínimo para los contratos de locación, que no tuvieran por un convenio especial, un plazo fijo en general, y particularmente consagrando el derecho de plazo mínimo para los arriendos de casas y piezas, cuando aún no se había planteado en el país los problemas agudos que ha traído a todos los países la guerra europea. Que también tuvo oportunidad de intervenir –en el mismo año de 1913- en la discusión que se promovió en Diputados con motivo del proyecto que más tarde se convirtió en Ley, organizando la Comisión de Casas Baratas. Mencionó también el proyecto conocido con el nombre de “Ley Agraria” que incorporó en nuestra legislación civil, el principio del plazo mínimo para los arriendos rurales, a favor de los agricultores que ocupen extensiones de tierra inferiores a 300 hectáreas, en zonas que no sea de regadío.

Afirmó el senador socialista que los inquilinos eran *“...los parias del Código Civil”* .Agregó: *“hemos comprendido siempre que la política de la habitación no se realizaba con leyes como esta llamada de emergencia, que aparecen con gran portada, pero que no contribuyen a solucionar el problema de fondo. En este país, donde las únicas fuerzas que se dedican a la construcción de habitaciones son las fuerzas del capital privado...”*. En tal sentido señaló que el proyecto sancionado en diputados eximiendo de derechos de aduana la importación de materiales de construcción se encontraba a consideración del Senado, al cual acusa de no haberle prestado atención preferente, cuando con dicho proyecto se trataba uno de los aspectos fundamentales del problema. Que era necesario estimular la construcción de habitaciones ya sea por el Gobierno Nacional, sea por la Municipalidad, o bien liberando al capital privado de las trabas que se mantenían y que amenazaban con agravarse por la política impositiva reaccionaria del Ejecutivo.

Afirma el senador Bravo que la reforma introducida en diputados contenida en el artículo 3ro del proyecto no tenía el carácter que se le pretendía dar:

*El objeto de esta ley proyectada por el Poder Ejecutivo, es mantener al inquilino hasta el 30 de septiembre de 1923, dándole derecho a un plazo de seis meses más por esta única vez. La reforma fundamental está contemplada precisamente, en el artículo 3° -que la mayoría de la Comisión acepta y que yo sostengo- porque crea para el*

*locatario la situación de estabilidad que nosotros deseamos que se incorpore de una manera más extensa al Código Civil.*

Se manifestó contrario a la afirmación de que, con las restricciones establecidas en el Código se afectaban o podían herirse los principios de derecho consagrados por la ley civil, ni que afectasen el principio constitucional; ya que el Código Civil establecía el máximun y el mínimun de los plazos de arriendo, lo que trataba la reforma era de llevar ese mínimun a un término razonable, para asegurar a los inquilinos la posibilidad de permanecer un mayor tiempo posible en las habitaciones que alquilen, siempre que cumplan las condiciones generales de la locación.

Así se colocaba a los inquilinos en casas, departamentos y piezas en condiciones semejantes a la que tienen los hombres que trabajan las campañas argentinas protegidas por las leyes agrarias.

El senador por Tucumán **Alberto Aybar Augier** manifestó que entre las causas determinantes del grave problema de la habitación se encontraba el hecho que ha consignado uno de los pocos diarios de la metrópoli que piensa alto y no tiene intereses en juego –dijo-, y que es la inmigración. El espíritu de la ley de inmigración se desvirtuó totalmente –denunció el senador- por cuanto su propósito era incorporar a la sociedad argentina nuevas energías, nuevas inteligencias y mayor experiencia. Y esto no se cumplió jamás –afirma-, porque *“la inmigración está formada en gran parte por elementos que nos llenó de agravios, amargados del mundo, incapacitados por la lucha normal de la vida y en vez de traernos un concurso útil y saludable nos traen lo que un señor senador nos decía hace un momento: Motivos de perturbación y trastornos sociales”*. Que además –sostiene el senador- vinieron a competir con el obrero criollo o con el radicado largo tiempo en el país, agravando otro serio problema como es la desocupación.

El senador por Salta **Luis Linares** pidió la palabra para señalar que a su entender *“el problema de la vivienda se resolvería de la mejor manera posible, únicamente volviendo al imperio de la normalidad... es afirmar el principio del respeto al pleno derecho del que construye; porque es la forma mejor de estimular la edificación y la inversión capitalista en esta clase de negocios”*. Consideraba que esas leyes de emergencia que restringen el derecho de propiedad y que lo desacreditan no hacían más que retraer los capitales, sin dejar ningún beneficio efectivo, aunque por algún momento mitiguen los dolores de las clases necesitadas. Que existe una situación de hondo desequilibrio y malestar entre la Capital y el resto del país. Que el Congreso debe tener presente que legisla para todo el país. *“Estas leyes de emergencia solamente pueden darse, y el nombre mismo lo dice, en casos muy graves, en casos de guerra, en los casos de calamidades públicas, más no para situaciones normales, porque es ir contra el ejercicio legítimo de los derechos y garantías proclamados por la Constitución. Los mismos países europeos empiezan a darnos el ejemplo abandonando estas leyes de emergencia...”*

Finalmente se vota en general el despacho de la mayoría de la Comisión y se aprueba. Y en particular es igualmente aprobado.

**Carlos Alberto Alcorta**<sup>20</sup> en un minucioso trabajo que titula “La ley de alquileres. El derecho de propiedad y la Constitución Nacional”, arribó a una serie de conclusiones, luego de estudiar I.- Principios generales de la Constitución Nacional frente a la ley, II Los principios del derecho privado de la ley, frente al derecho y a la Constitución, y III.- La interpretación científica de la Constitución Nacional, Completa su análisis con un cuadro que resume el derecho de propiedad desde el punto de vista de su titular-. Sus conclusiones fueron: 1.- Que cada axioma de la Constitución Nacional hace a todo un mundo de fenómenos sociales, que tiene un contenido elástico, que corresponde a los diferentes cambios de las necesidades, y es susceptible de desenvolver una influencia benéfica, aún cuando hayan desaparecido todas las circunstancias que concurren a su formación; 2.- Que, se lee textual:

*La institución de la propiedad no proviene del derecho natural, más bien ha sido formada para responder a exclusivas necesidades económicas...evoluciona también la propiedad...la propiedad en toda época y lugar, tiene que estar destinada a satisfacer necesidades sociales;*

3.- Afirmó que el derecho de propiedad reposa sobre el reconocimiento y fuerza creadora de la ordenación jurídica objetiva, que tiene en su esencia y desde que ha sido establecido dos aspectos: un aspecto individualista o positivo (ius utendi, ius fruendi, ius abutendi), , y un aspecto social o negativo (restricciones); y finalmente 4.- Que la ley 11.157 llamada de alquileres de acuerdo a las precedentes conclusiones no afecta las garantías objetivas de la Constitución Nacional.

Dijo **Rómulo Eycheverry Boneo**<sup>21</sup> en su conferencia inaugural del curso de 1926 en la asignatura Derecho Civil, registrada en la Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Tomo V pág. 824 y ss: “*Un código no es sólo el contenido de las reglas de texto que fijan y establecen los derechos y obligaciones del sujeto de derecho; es algo más. ... En el estudio científico de un código, todo es movimiento, todo es tarea de inducción y deducción, introspección y retrospección*”

Refiere **Alberto M. Justo**<sup>22</sup> que el debate legislativo de la ley 11.156 ofrece un valor documental de especial significación, ya que se trató de una ley que modificó el Código Civil en su letra y en su espíritu –ya sea en su enfoque como ley de emergencia o en su proyección permanente en la reforma del Código Civil-. Ley que señala el comienzo de una nueva técnica legislativa. Se lee: “*en la que se ahonda el surco de un intervencionismo de límites imprecisos, y con la que se creyó conciliar los principios codificados de la institución con los problemas inmediatos que reclamaban la reforma*”. Su sanción –estima- resultó un embate para el derecho de propiedad en su concepción constitucional y civilista. Afirma Justo:

---

<sup>20</sup> ALCORTA, Carlos Alberto, *La ley de alquileres. El derecho de propiedad y la Constitución Nacional*, JA, 1924, Sección doctrina, pp. 25 a 35

<sup>21</sup> ETCHEVERRY BONEO, Rómulo, “La función del código dentro de la enseñanza del derecho civil”, en *Antología del pensamiento jurídico Argentino (1901 – 1945)*, Tomo I, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho ,Buenos Aires, 2007, p. 201 y ss

<sup>22</sup> JUSTO Alberto A., *Objetivos y alcances de la ley N° 11.156*, en *Legislación Argentina – Leyes Nacionales*, pp. 75 a 78.

*Las modificaciones de la ley 11.156 no parecen haber afectado el derecho de propiedad por las restricciones que a su ejercicio introdujo con carácter de orden público...dichas restricciones se fundaron en razones de interés social y circunscribieron la libertad de contratar la locación.*

Pero la transformación operada en el derecho positivo –entiende- dejó impreso el sello intervencionista de la solución de excepción para ulteriores prórrogas. La ley en cuestión significó una declinación de la teoría contractual del código, de la fuerza obligatoria del convenio de locación; por lo cual se le ha dado en llamarle dirigismo de los poderes públicos o publicización del contrato. Siendo peculiar que la desintegración –dice Justo- del contrato de locación comenzó con la prórroga legal de su tiempo de duración. La doctrina había señalado ya, que la fuerza obligatoria del contrato no se manifiesta en la voluntad expresa de las partes sino en la voluntad aparente de los contratantes. Así se preparó el camino para el contrato dirigido de contenido superlegal, en el cual inciden de forma categórica el poder estatal y las fuerzas económicas.

**Adelqui** sostiene: *“La edificación es el destino más útil que bajo el punto de vista social puede darse el capital”*<sup>23</sup>.

Y la problemática de la vivienda fue descrita también en poemas, como por ejemplo en “El desalojo” de **Héctor Gagliardi**<sup>24</sup>, donde leemos:

*Vinieron los del Juzgado  
Y hay una pieza vacía:  
Los pocos muebles que había,  
En el patio amontonados;  
Se miran como asustados  
El marido y la mujer  
Que no alcanzan a entender  
Que ya están desalojados...  
¡ No pagaban desde Enero...!-  
justifica el encargado....  
Perdieron la “falta envido”  
Que le echó el alquiler  
Y les ganó por tener  
“las treinta” de mes vencido...  
hay un cartel de: “SE ALQUILA”...  
¡y dos almas enlutadas....!*

## 5.- Conclusiones

El legislador del período 1916 a 1930 se detuvo en la consideración y debatió sobre el problema de la vivienda, cuestión que se encuentra vinculado directa o indirectamente con el fenómeno inmigratorio<sup>25</sup>.

Entre las ideas jurídicas en boga hacia la segunda década del siglo XX encontramos al krausismo, que llegó al país en oposición al materialismo y

<sup>23</sup> ADELQUI, Carlomagno, *La locación en el Derecho Civil Argentino*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1927, p. 17.

<sup>24</sup> GAGLIARDI, Héctor, *El desalojo*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 7ma edición, p. 93 y ss

<sup>25</sup> PÉREZ AMUCHASTEGUI, A.J., *Mentalidades Argentinas 1860 – 1930*, EUDEBA, Buenos Aires, 1965.-

mecanicismo de la filosofía positivista. Entre sus notas distintivas pueden señalarse: el sentido ético, el perfeccionamiento moral como fin del ordenamiento jurídico, el humanitarismo universalista, el abandono de la creencia en que todo el Derecho está contenido en el código; el interés del jurista por el estudio de su génesis histórica y social<sup>26</sup>. Como así también la reforma del orden legislativo recibido de las anteriores generaciones<sup>27</sup>.

Muchos actos del gobierno radical encuentran explicación doctrinaria en el krausismo<sup>28</sup>. Resulta necesario recordar que la parte más viva de la obra de Krause es su teoría de la sociedad humana. Definía el derecho como el conjunto de condiciones que hacen posible el logro de los objetivos de una determinada colectividad. Krause apenas distinguía el derecho de la moral; lo sustraía por completo a la arbitrariedad individual<sup>29</sup>. El orden iusnaturalista que presenta Krause es un orden de solidaridad. El individuo obligado por el derecho deberá –apreciaba– estar interesado en aportar su rendimiento, dado que también le concierne la realización del derecho del otro<sup>30</sup>.

La crisis habitacional y la necesidad de acceder a una vivienda decidió al gobierno por una política de legislación de emergencia, y el legislador de este período que nos ocupa se decidió por modificar la letra y el espíritu del codificador velezano en materia de contratos de locación –en sus elementos constitutivos: plazo y precio-. Política receptora de una concepción social de la propiedad. Inicio del intervencionismo del estado en las relaciones de derecho privado entre locador y locatario, que no persiguió afectarla igualdad jurídica sino velar por el bienestar social.-

---

<sup>26</sup> LEVAGGI, A., *Manual de Historia del Derecho Argentino. Castellano – Indiano / Nacional. Judicial. Civil. Pena*, .Op cit., p. 248

<sup>27</sup> TAU ANZOATEGUI, Víctor, *Las Ideas Jurídicas en la Argentina (siglos XIX – XX)*. 2da. Edición revisada y ampliada, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1987, Capítulos VI y VII.

<sup>28</sup> MARTINEZ DIEGO, Isabel, “El krausismo político de Hipólito Yrigoyen”, *Revista de Historia del Derecho*, N°16, Buenos Aires, 1988, pp. 503 – 515.

<sup>29</sup> BREHIER, Emile, *Historia de la Filosofía. Siglos XVIII – XX*. Tomo II. p. 392 y ss.-

<sup>30</sup> LANDAU, Peter, “La filosofía del derecho de Karl Christian Friedrich Krause”, en *Reivindicación de Krause*, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1982, pp. 73 a 85.