

Genl. Martín Manuel de Güemes
Mariscal de los Andes, Argentina
1 de Mayo de 1821



Procuración General de la Provincia

SEÑORES JUECES DE CORTE:

En los autos caratulados: "GUERRERO, ANIBAL JOSÉ MARÍA; MAMANÍ, FERNANDO; VASO, GERARDO; CRUZ, JOSÉ EMANUEL; MAMANÍ, MARIELA ELIZABETH; TORRES, RAMÓN BERNARDINO; ANGELO, JUAN CARLOS; LANG, PATRICIA POR ACCIÓN POPULAR", Expte. N° CJS 920019/25, digo:

I.- Que en Actuación: 14474822 obra escrito de inicio, en el que el accionante solicita la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza Nro. 16377 de la Municipalidad de la Ciudad de Salta, que crea el denominado "Servicio de Movilidad para Usuarios de Plataformas Digitales de Transporte" (SeMUPDiT), habilitando a personas físicas o jurídicas a prestar transporte urbano a través de aplicaciones tecnológicas.

Destaca entre las diferencias normativas más significativas, el hecho que la ordenanza permita tarifas libres, sin regulación estatal; ausencia de cupos, generando una competencia desigual; el uso de vehículos sin licencia profesional inmediata, con un plazo de hasta dos años para regularizar condiciones básicas, lo cual califica de importa institucionalizar un sistema de transporte paralelo, con menores exigencias y sin control tarifario real por parte del Estado.

Considera que la ordenanza vulnera los art. 16, 31 y 42 de la Constitución Nacional, al establecer una regulación diferenciada que favorece a los operadores de plataformas digitales, en desmedro de los prestadores tradicionales del servicio de transporte público impropio.

Agrega que se viola la ley 27442 de Defensa de la Competencia, al avalar y permitir actos anticompetitivos y abusos de posición dominante, que distorsionan el mercado y perjudican el interés económico general, así como el Convenio de París sobre Protección de la Propiedad Industrial.



Entiende que se produjo una invasión de competencia en razón de lo dispuesto por la ley 7322.

II.- Que corrido traslado, en Actuación: 15765500, se presenta el apoderado de la Municipalidad de la Ciudad de Salta y contesta demanda, solicitando su rechazo.

III.- Que la misión del Poder Judicial consiste en asegurar la supremacía de la Constitución (Tomo 188:1025, entre muchos otros), y el control de constitucionalidad que compete a ese Tribunal debe efectuarse en un marco de estricta prudencia, toda vez que, como lo señalara -en forma reiterada- la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la declaración de inconstitucionalidad de una ley no debe hacerse en términos generales o teóricos, pues se trata del ejercicio de la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, que importa desconocer los efectos de una norma dictada por un poder igualmente supremo, como lo es el legislativo (Fallos, 252:328); y porque al ejercer dicho control debe imponerse la mayor mesura, decidiéndose la inconstitucionalidad solamente cuando no quede la vía de optar por una interpretación que conduzca a una decisión favorable a la ley (CJS, Tomo 78:673). Ello, en tanto tal declaración, respecto de un precepto de jerarquía legal, configura un acto de suma gravedad que debe ser considerando la "última ratio" del orden jurídico (Fallos, 333:447; 338:1444), y sólo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y de incompatibilidad inconciliable (Fallos, 338:1504).

IV.- Que todo planteo de inconstitucionalidad exige de un sólido desarrollo argumental y fundamentos suficientes para que pueda ser atendido y, por lo tanto, debe contener no sólo el aserto de que la norma impugnada causa agravio, sino la demostración del mismo en el caso concreto, pues no compete a los jueces hacer declaraciones generales abstractas, al ser de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (CSJN, Fallos, 327:1899). En

*Procuración General de la Provincia*

otros términos, la declaración judicial de invalidez constitucional requiere no solo la aserción de que la norma cuestionada puede causar agravio constitucional, sino que se haya afirmado y probado que ello ocurre en el caso concreto (CJS, Tomo 83:665; 84:873; 117:1041, entre tantos), extremo ausente en la especie.

Las objeciones expresadas por la accionante, en orden a los efectos que las disposiciones sobre el Servicio de Movilidad para Usuarios de Plataformas Digitales de Transporte producen, no logran evidenciar su inconstitucionalidad, pues la regulación de la actividad no importa "per se" una vulneración a los derechos constitucionales que invoca.

El interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución; además de que la repugnancia de la norma con la cláusula constitucional debe ser manifiesta e indudable (CSJN, Fallos, 320:1166).

En particular, la norma impugnada establece el marco legal para el funcionamiento del Servicio de Movilidad para Usuarios de Plataformas Digitales de Transporte (SeMUPDiT), calificando al servicio como de interés público y definiendo a los actores involucrados. Además, ordena que la Secretaría de Tránsito y Seguridad Vial será la autoridad encargada de aplicar y fiscalizar la norma, a la que le reconoció facultad de autorizar, supervisar y sancionar a las plataformas y conductores que no cumplan con los requisitos exigidos.

La simple referencia a preceptos de las Constituciones Nacional y Provincial que supuestamente se habrían vulnerado, sin especificar y demostrar de qué manera la norma cuestionada contraviene o restringe derechos o garantías fundamentales, torna insuficiente una impugnación de carácter constitucional, circunstancia que se erige en óbice decisivo para la procedencia de la acción.

Del mismo modo, tampoco las argumentaciones del demandante logran poner en juego la razonabilidad de los preceptos atacados pues, como lo ha señalado reiteradamente esa Corte, el examen de razonabilidad de las leyes, en punto a su constitucionalidad, no puede llevarse a cabo sino en el ámbito de las disposiciones en ellas contenidas (cfr. doctrina Tomo 59:979; 84:633 -voto de la mayoría- entre otros), lo que en la especie ha sido omitido.

V.- Que sobre la competencia de la Municipalidad de la Ciudad de Salta sobre la materia, resulta incuestionable la potestad y responsabilidad que tiene la comuna en la regulación de tal actividad en virtud del interés público comprometido en ella¹.

La facultad de reglamentar los derechos es lo que se conoce como el poder de policía, que es la potestad que tiene el Estado de imponer, por medio de una norma y de conformidad con los principios constitucionales, limitaciones razonables al ejercicio de los derechos individuales, a los que no puede alterar ni destruir, con el fin de asegurar la libertad, la convivencia armónica, la seguridad, el orden público, la moralidad, la salud y el bienestar general de los habitantes².

En orden al poder de policía, se dijo que es la limitación por una autoridad pública y en el interés público, de una actividad de los ciudadanos, sin dejar de subsistir ésta como una actividad privada; ella es solamente reglamentada³.

No es resorte del poder judicial suplir la actuación del legislador que en el marco de su competencia se encuentra actuando con el fin de despejar un vacío legal⁴,

¹ Expte. SAC: 9885595 – “Municipalidad de Córdoba vs. Uber y otros - Amparo (Ley 4915)”, SAC 8709011- Cuerpo de copias a los fines de la tramitación del recurso de apelación de la Municipalidad de Córdoba contra el Auto Nro. 306, 30/10/2020.

² Linares Quintana, Segundo V., "Tratado de la ciencia del derecho constitucional", El límite de la reglamentación es la razonabilidad, Plus Ultra, Buenos Aires, Tomo IV, pág. 154.

³ Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo VIII, https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo10.pdf.

⁴ SAIJ: SULL009768, Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de Santa Rosa, “Cámara de Propietarios de Taxis y Radio Taxis de La Pampa CATARATA c/ UBER ARGENTINA SRL s/ Acción meramente declarativa”.

*Procuración General de la Provincia*

como es el caso de la regulación de la actividad que la realidad crea en razón de las nuevas tecnologías.

VI.- Que por otra parte, no se advierte que las normas cuestionadas violenten el principio de igualdad previsto en el art. 16 de la Constitución Nacional y en el art. 13 de la Constitución Provincial, al reglamentar la actividad e incorporar la posibilidad de que el servicio de transporte sea prestado a través de plataformas electrónicas.

Al respecto, cabe tomar en consideración la experiencia de la Provincia de Mendoza, en la que con motivo de la sanción de la ley 9086, la que regula el transporte mediante plataformas electrónicas, se instó a la justicia a ejercer el correspondiente control constitucional, rechazando la Suprema Corte de Justicia de esa provincia la acción de inconstitucionalidad promovida en su contra. Se sostuvo que el legislador provincial cuenta con un amplio margen de configuración normativa en materia de transporte, actividad de interés público. Se afirmó que la diferenciación entre taxis/remises y plataformas digitales resulta objetiva y razonable, que no existe un derecho constitucional a la exclusividad del mercado ni a la inmutabilidad de las condiciones económicas, y que el control judicial no autoriza a sustituir el criterio legislativo salvo arbitrariedad manifiesta. Se puntualizó también que no procede la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Movilidad Provincial, pues si sus disposiciones no resultan atentatorios de algún orden superior, el solo hecho de que mediante ellos se modifique un régimen legal hasta el momento vigente no convierte, por eso mismo, a esa ley en inconstitucional; inscribiéndose en las facultades propias del Poder Legislativo esa posibilidad, sin que por ello se pueda concluir de manera directa e inmediata en la afectación de derechos

adquiridos a la luz de una legislación anterior⁵.

En esa línea, se indicó que en el intento de resolver desacuerdos y tensiones, ha sido dicha norma la que ha traído como novedad la regulación del servicio de transporte privado mediante plataformas electrónicas, una especie de "sandbox legal"; pero ha permitido también, por un lado, la continuidad del servicio de taxis y remis, y por el otro, ha previsto la posibilidad de que éstos utilicen también tales plataformas. La regulación estatal puede ser razonable, incluso puede ser exitosa, si no pretende abarcar todo el espectro posible, sino antes bien, generar condiciones lícitas que incentiven la competencia leal entre empresas a las que exija determinadas responsabilidades y cargas, y que permitan un acceso fácil y seguro a las plataformas; condiciones que, fundamentalmente, garanticen ante todo la seguridad de consumidores y usuarios en el servicio que contratan. Se trata, está claro, de una prueba que se ha intentado en la provincia, mediante este "sandbox legal", y que puede variar y mejorar según la experiencia de usuarios y consumidores⁶.

En otra jurisdicción de nuestro país, se resolvió que todo bloqueo a la actividad de las plataformas es inconstitucional⁷.

VII.- Que en el orden internacional, se replica la solución judicial en relación a la constitucionalidad de las normas que reglamentan la actividad.

Así, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de México determinó que los Congresos locales son competentes para legislar y regular el transporte de pasajeros, incluyendo el que se regula utilizando plataformas tecnológicas, en tanto tal servicio se desarrolla dentro de su ámbito territorial. Mas, dado que la plataforma se usa para la prestación de un servicio específico, esto es transporte de

⁵ Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza, Asociación de Propietarios de Taxis de Mendoza (A.Pro.Ta.M.) (Aprotam) c/ Gobierno de la provincia de Mendoza s/ acción inconstitucionalidad, 19 de mayo de 2022, Colección: Fallos Cita: MJ-JU-M-137397-AR|MJJ137397|MJJ137397.

⁶ <https://www2.jus.mendoza.gov.ar/listas/proveidos/vertexto.php?ide=8960191144>.

⁷ TSJ CABA, "NN (UBER) s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: 'Incidente de apelación por clausura/bloqueo de página web en todo el país en autos: NN (UBER) y otros s/ infr. art(s). 83, 73 y 74 CC'", (Expte. N° 14483/17), 18/06/2018.



Procuración General de la Provincia

pasajeros, siempre se encontrará sujeta al ámbito local justamente por el servicio que habilita. Se destacó que el transporte de pasajeros prestado a través de plataformas tecnológicas reviste características que lo tornan un modelo de negocios distinto y que lo constituyen, y lo colocan en una categoría o modalidad diferente para la prestación del servicio de transporte, pero no por ello dejan de ser regulables en los distintos ámbitos de competencia en los que incida la actividad, como acto de comercio, de telecomunicaciones. Se afirmó que el servicio de transporte que se presta a través de plataformas tecnológicas tiene ciertas características distintivas, siendo la primera de ellas la contratación de un servicio de transporte privado de punto a punto; la segunda, que la contratación se realiza a través de una plataforma o aplicación tecnológica, descargable en un dispositivo de comunicación móvil que permite al usuario contactar al chofer y tener información detallada sobre la identidad del chofer y tipo de vehículo, la ruta y la tarifa; tercero, se permite la calificación tanto de los choferes como de los usuarios a través de la misma plataforma; cuarto, la plataforma ofrece ciertas condiciones específicas que le permiten competir con servicios sustitutos, como puede ser la diversidad de tipos de servicio: individual o colectivo, de automóvil extra grande o de lujo y con variaciones de tarifa dependiendo de la demanda o dedicado solo a mujeres, por solo poner algunos ejemplos. Y, por último, se resolvió que resulta infundado el concepto de invalidez relacionado con la falta de competencia del legislador local para regular la actividad de arrendamiento privado de transporte a través de plataforma tecnológica, ya que una actividad de este tipo se expresa materialmente en actos que son regulables por distintos ámbitos de competencia⁸.

⁸ Amparo en revisión 380/2022. Quejosa y recurrente: Uber Portier México Sociedad de Responsabilidad Limitada de capital variable.

Por otra parte, en Chile también se explicó que en los últimos años han aparecido aplicaciones tecnológicas que han permitido a la ciudadanía el acceso a servicios de transporte de pasajeros y que la nueva realidad que representa el surgimiento de estas tecnologías debe ser abordada desde tres ámbitos de acción, a saber: (1) establecer condiciones de funcionamiento a las plataformas tecnológicas que intermedien servicios de transporte remunerado de pasajeros, en orden a identificar a sus representantes y establecer mecanismos que permitan controlar la congestión y velar por la seguridad de los pasajeros; (2) establecer sanciones ejemplares a quienes incurran en conductas que atenten contra la confianza de los usuarios; y (3) impulsar la incorporación de tecnologías en los servicios de transporte remunerado de pasajeros, que permitan mejorar la calidad de los servicios y entreguen mayor información a las autoridades sobre desplazamientos, de manera de implementar políticas de movilidad adecuadas a la realidad. La intención es regularla no para impedir su desarrollo sino, por el contrario, justamente para que pueda ser llevada a cabo, si bien en un marco normativo que establezca las condiciones bajo las cuales, en general, las entidades operadoras de plataformas tecnológicas que intermedien el encuentro entre oferta y demanda de servicios de transporte remunerado de pasajeros puedan ofrecer sus servicios⁹.

En Ecuador por su parte, la Corte advirtió que, al tratarse de actividades que persiguen un fin constitucionalmente válido (transporte de pasajeros o bienes), su prohibición podría impedir que las personas trabajen en nuevos modelos de negocio vinculados con el transporte de personas y bienes, afectando el derecho al trabajo y derecho a la libertad de empresa y libertad de contratación¹⁰.

En el caso de Brasil, se postuló que la tesis de prohibición o restricción desproporcionada del

⁹ Tercera Sala de esta Corte Suprema Santiago, 7/09/17, Rol N° 19.012-2017, https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2021/04/Sentencia-CS-N%C2%B0-19012-2017.pdf?utm_source=chatgpt.com

¹⁰ Pleno de la Corte Constitucional de Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, Sentencia 106-20-IN/24, 22/08/24, Caso 106-20,-e2NhcNblDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicxOThiN-jMxMy0yZzkLTQ3OTctOTM0My1mYTg0OGQxNGRkyZcucGRmJ30.



Procuración General de la Provincia

transporte privado individual por app es inconstitucional, por afectar la libre iniciativa y libre competencia; y toda vez que los municipios no pueden contrariar parámetros federales¹¹.

En efecto, por unanimidad, el Tribunal Supremo Federal de Brasil desestimó el recurso extraordinario y resolvió que la prohibición o restricción, mediante ley municipal, del transporte individual de pasajeros por conductores registrados en aplicaciones era inconstitucional, otorgándole efecto "erga omnes" a la sentencia. Se destacó que la libre iniciativa es uno de los pilares del Estado brasileño, junto con el valor social del trabajo, y que el modelo previsto en la Constitución era el de la economía de mercado. Una ley no puede limitar arbitrariamente una determinada actividad económica, a menos que exista alguna base constitucional¹².

VIII.- Que por lo demás, cabe recordar que la misión de los jueces es dar pleno efecto a las normas vigentes sin sustituir al legislador ni juzgar sobre el mero acierto o conveniencia de las disposiciones adoptadas por los otros poderes en ejercicio de sus propias facultades (CSJN, Fallos: 338:779). Además, en virtud del principio de separación de poderes, no corresponde a los jueces sustituir al legislador, sino aplicar la norma tal como éste la concibió (CSJN, Fallos: 306:1597); es que no incumbe a los jueces pronunciarse sobre el mérito, eficacia, oportunidad o conveniencia de los actos de los otros poderes del Estado (CSJN, Fallos: 334:799).

La reglamentación o limitación de los derechos individuales es una necesidad derivada de la convivencia social, no advirtiéndose en estos autos que la norma objetada importe una regulación irrazonable de la actividad que surge como consecuencia de la balanceada combinación de

¹¹ RDA-279_1_MIOLO.indd, "Regulação do transporte individual de passageiros por aplicativo", Supremo Tribunal Federal (STF), 06/12/2018.

¹² <https://www.csjn.gov.ar/dbre/verNoticia.do?idNoticia=4551&utm>

las nuevas tecnologías y las exigencias sociales.

En definitiva, la norma se funda en la necesidad de armonizar los derechos individuales con los intereses de la comunidad, combinando seguridad, moralidad y bienestar económico general, atravesando positivamente el control de razonabilidad judicial.

IX.- Que por último, tal como lo indica la pacífica doctrina de ese Tribunal, para acoger el planteo de inconstitucionalidad de una ley formal deben lesionarse claramente los valores de la Constitución en su estructura normativa y conceptual, creándose un conflicto que lleve a semejante conclusión (Tomo 83:665; 84:595; 138:695; 168:367; 188:1025, entre otros), lo que en autos no aconteció.

X.- Que en ese mérito, se concluye que corresponde rechazar la acción interpuesta.

 PROCURACIÓN GENERAL. Salta, 09 ABR 2026



Dr. PEDRO OSCAR GARCIA CASTIELLA
 PROCURADOR GENERAL DE LA PROVINCIA
 MINISTERIO PUBLICO DE SALTA