En la ciudad de Comodoro Rivadavia, provincia del Chubut, a los trece días del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro, se reúne en acuerdo la Cámara de Apelaciones de la Circunscripción Judicial nro. II con asiento en esta ciudad, con la presidencia de la Dra. M. Marta Nieto y asistencia del primer vocal Dr. M. H. Pis D. y de la segunda vocal Dra. Verónica Daniela Robert (tribunal designado según lo establecido en los arts. 5, 6 y 8 del Acuerdo 15/21/CACR), para dictar sentencia definitiva en estos autos caratulados: **"B., G. A. c/ MUNICIPALIDAD de COMODORO RIVADAVIA", expte. nro. 535/23**, y atento al resultado del sorteo de fecha 10 de julio de 2024 (art. 271 del Código Procesal Civil y Comercial), correspondió el siguiente orden para la votación: Dra. M. Marta Nieto, Dra. Verónica Daniela Robert y Dr. M. H. Pis D..

Acto seguido se resolvió plantear y votar por su orden las siguientes cuestiones: **PRIMERA**: ¿Es justa la Resolución nro. 13/23 del Tribunal de Faltas de la MCR? y **SEGUNDA**: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

A la primera cuestión, la Dra. Nieto dijo:

I. *La resolución administrativa apelada*:

La Resolución registrada bajo en número 13/2023 del Tribunal Municipal de Faltas ordenó rechazar el recurso de apelación presentado por el recurrente, confirmando la Resolución n° 4845/2023 de fecha 06 de Junio de 2023 que condena al Sr. G. A. B. con la pena de multa, consistente en pesos sesenta y nueve mil ($69.000) equivalente a 15.000 módulos Ord. 8611/06 y 3425/89 (arts. 8, 10, 32, 46, 47, 48 y 49 de la Ord. n° 5830/95 y mod.).

II. *Recursos*:

Contra el resolutorio interpuso recurso contencioso administrativo el Sr. G. A. B. mediante escrito digital individualizado como CRU 006765000000059428-2. Declarándose formalmente admisible el recurso contencioso administrativo, mediante S.I. n° 697/23 de fecha 12 de diciembre de 2023, expresó agravios la recurrente en pieza digital ID 1238374; la contraria contesto el recurso mediante ID. 1405057.

III. *Antecedentes*:

El Sr. G. A. B. interpuso recurso contencioso administrativo a efectos de que se declare la nulidad del procedimiento administrativo en virtud del cual el Juzgado de Faltas n° 1 de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia dictó la Resolución n° 4845/23 el 6 de junio de 2023, la que fuera confirmada mediante Resolución n° 13/23 por el Excmo. Tribunal Administrativo Municipal de Faltas de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia.

Solicitó que en consecuencia se revoquen en todos los términos la resolución citada, y se disponga la nulidad del Acta nro. 63635 de fecha 10/05/2023, puesto que no reúne los requisitos esenciales mínimos previstos en la normativa y en atención a que el hecho en que se pretende fundar no constituye infracción alguna, dejando sin efecto la multa que le fuera impuesta.

Refirió los antecedentes del caso, señalando que con fecha 10/05/23, a las 14:40 h fue interceptado por un inspector de transporte, quien labró el Acta de comprobación n° 63635, de la cual se le entregó una copia con la siguiente descripción: “Presta servicio como autoremís sin habilitación municipal. (Manifiesta ser U.). Traslada un pasajero” y seguidamente procedió a retener su vehículo. Destaca que conforme surge del

acta, se encontraba prestando el servicio utilizando la aplicación “U.”, y eso motivaba el encuadramiento en ese tipo infraccional.

Hizo referencia que el acta en la sección de “Infracción/Ordenanza” menciona el art. 28 de la Ordenanza 5830/95 y el art. 5 de la Ordenanza 8611/06, normas que, como se desarrollará más adelante, se aplican en violación de derechos y garantías constitucionales.

Indica que ante esto, formuló en debido tiempo y forma el descargo de defensa.

Sostiene que la tercera resolución debe ser revocada en virtud de que 1). La normativa citada en el acta y en la resolución no es aplicable al caso concreto; 2). El servicio de transporte de pasajeros privado se encuentra contemplado en el Código Civil y Comercial de la Nación y la falta de regulación no puede traducirse en una prohibición de realizar dicha actividad; 3). No se puede exigir a quien conduce utilizando U. que cuente con la habilitación del taxi ni del remís, dado que son servicios distintos; 4). El acta contradice expresamente actos de carácter y alcance federal, toda vez que la Superintendencia de Seguros de la Nación dictó la Resolución n° 615/2019 mediante la cual oficializó las pólizas, y ciertas cláusulas específicas para los servicios de movilidad a través de plataformas tecnológicas -como U.- y el INDEC labró un informe en el 2019 donde incluyó a U. como una “plataforma intermediaria digital”; 5) por violación al principio de igualdad ante la ley (art. 16 de la Constitución nacional); 6). En virtud de la progresividad de los derechos y la prohibición de regresividad. Y su derecho

de trabajar previsto tanto la CN, como los pactos internacionales con jerarquía constitucional; 7). Prohibir U. como pretende hacerlo la municipalidad viola derechos humanos básicos al proscribir una actividad lícita y legal; 8). Cualquier sanción que se pretenda imponer en concepto de "transporte sin habilitación" es desproporcionada, y por tanto infringiría el principio de proporcionalidad y razonabilidad; 9). El acta es nula en tanto no cumple con los requisitos esenciales y procesales que determina la normativa municipal para el labrado de actas y 10). Es nulo el procedimiento que derivó en la primera resolución, la cual fue validada posteriormente por la segunda y tercera resolución.

Aseveró que tiene carnet de conductor y verificación técnica vehicular al día. Además que los servicios prestados utilizando la intermediación de la plataforma U., poseen un seguro –empresa de seguros SURA- que cubre a conductores, usuarios, bienes transportados y posibles terceros damnificados, activándose mientras se utilice la plataforma y convive con el seguro tradicional que el vehículo posee.

Expresa que el acta menciona también el art. 5 de la Ordenanza 8611/06 que hace referencia a la autorización para autoremís, autorización que según lo que intenta dar a entender la Municipalidad, necesitaría para prestar un servicio privado de transporte de pasajeros a través de plataformas electrónicas. En dicho sentido dice, que U. es distinto al servicio de remís y que actualmente no existe una habilitación específica en esta ciudad para celebrar contratos de transporte privado a través de aplicaciones, como ha reconocido el Tribunal, por lo tanto no tendría manera de adquirir

dicha licencia. Asimismo se queja porque el art. 5 de la Ordenanza n° 8611/06, en ningún momento autoriza el secuestro del vehículo.

Analiza también la Ordenanza 6379/97 que fue citada en la tercera resolución que prevé el "Sistema Público de Transporte" para los taxis, remises, transportes escolares y servicios, pero no regula a todo el transporte privado de transporte.

Manifiesta que resulta arbitrario e ilegítimo calificar a U. como un modo privado del sistema público de transporte en tanto: (i) la Ordenanza 6379/97 prevé expresamente en los arts. 3 y 6 qué es modo privado y cuáles son sus prestadores (taxis, remises, servicios escolares y servicios especiales), es decir prevé a quién aplica la norma, entre los cuales no se menciona a prestadores de servicios de transporte a través de aplicaciones o plataformas digitales como U., (ii) U. es claramente distinto de los servicios categorizados como servicios públicos y distinto de los prestadores contemplados para el "modo privado" del "Sistema de Servicio Público", (iii) la falta de previsión de U. en una ordenanza que regula una modalidad ("modo privado") del "Sistema Público de Transporte" promulgada en el año 1997, previa a la vigencia del CCCN, no puede interpretarse como una prohibición para celebrar un contrato privado de transporte previsto en una norma federal como lo es el CCCN. De lo contrario, la ordenanza 6379 del año 1997 estaría derogando al CCCN, lo cual a todas luces resulta contrario al reparto de competencias entre Nación y Provincias que hace la CN, y por tanto sería inconstitucional.

Sostiene que la Municipalidad debe respetar la existencia de dicho contrato y la imposibilidad de prohibirlo, más allá de la competencia para regularlo. Cualquier interpretación contraria a esta resultaría inconstitucional.

Como segundo agravio, indica que el servicio de transporte de pasajeros privado se encuentra contemplado en el Código Civil y Comercial de la Nación y la falta de regulación no puede traducirse en una prohibición de realizar dicha actividad. Sostiene que la resolución reconoce que al día de hoy no existe una norma o mandato municipal que regule o exija la habilitación concreta para el transporte de personas a través de plataformas digitales.

Insiste en negar haber infringido norma municipal alguna que exija habilitación para prestar el servicio de transporte privado de personas a través de plataformas digitales, toda vez que este tipo de servicio no puede ser asimilado a otras modalidades reguladas como "modo privado" del "Sistema Público de Transporte" (taxis, remises, transporte escolar, servicios especiales).

A su entender el transporte privado a través de la aplicación de U. se encuentra perfectamente autorizado y regulado por el CCCN como un transporte "privado", por lo que mal podría considerarse un servicio "ilegal" -art. 1280 del CCCN-.

Concluye el agravio refiriendo que es una actividad privada, reservada a los particulares, y solo en ciertos casos el Estado se aboca a establecer reglas específicas para ciertos servicios. Y que si, el Municipio de Comodoro Rivadavia no ha previsto una habilitación

específica para celebrar contratos de transporte privado a través de aplicaciones, exigirla bajo apercibimiento de sanciones sería en la práctica prohibir, sin ningún fundamento legal, la celebración de un contrato que se encuentra permitido y regulado en el CCCN.

Entiende que si se pretende aplicar el art. 28 de la Ordenanza 5830/95 y/o el art. 5 de la Ordenanza 8611/06 y/o la Ordenanza 6379/97 y/o cualquier otra norma municipal, que sean interpretadas en el sentido que prohíben todo tipo de transporte que no cuente con la regulación previa del municipio contradicen, entonces, el derecho constitucional a ejercer toda industria lícita (art. 14 de la CN) y el principio de legalidad según el cual "todo lo que no está expresamente prohibido, está permitido" (art. 19 de la CN), como así también el reparto de competencias constitucionales al prohibir un contrato previsto en el derecho común.

Su tercer agravio, redunda en los argumentos vertidos con anterioridad, sosteniendo que no se puede exigir a quien conduce utilizando U. que cuente con la habilitación del taxi ni del remís, dado que son servicios distintos. El municipio puede regular los servicios públicos de taxis y remises, pero lo que no advierte la resolución es que el transporte privado de personas por medio de plataformas digitales no está regulado en una norma local (sí está regulado como contrato en el CCCN) y además no es un servicio público.

En cuarto punto se agravia respecto de que el servicio de transporte privado de pasajeros a través de aplicaciones/plataformas digitales como U. no es un servicio público conforme refiere la resolución.

Respecto del quinto agravio señala que la tercera resolución, también contradice actos de naturaleza federal, lo que la convierte en ilegítima. En efecto, hace más de dos años, la SSN, mediante la resolución de seguro, oficializó las pólizas, y ciertas cláusulas específicas para los nuevos servicios de movilidad a través de plataformas tecnológicas -como U.-, incorporando un nuevo inciso al Reglamento General de la Actividad Aseguradora, destinado a regir "La cobertura de Vehículos Automotores Intervinientes en un Servicio Convenido por Intermedio de una Plataforma Tecnológica".

Argumenta que el hecho de que el Gobierno nacional, a través de la SSN, haya regulado las condiciones de seguridad para el ejercicio del derecho a ser conductor o usuario de transporte contratado a través de plataformas tecnológicas, no puede ser desoído, pasado por alto o avasallado por la Dirección de Transporte en función de las resoluciones dictadas por él mismo. Mal puede prohibirse, restringirse de modo irrazonable o sancionarse una actividad que ha sido expresamente contemplada, no solo por el derecho de fondo en el CCCN, sino también por un acto de orden federal como la Resolución de Seguro en cuestión.

En sexto punto se agravia por violación a derechos constitucionales. En principio dice que existe violación al principio de igualdad ante la ley receptado en el art. 16 de la CN. Expresa que son numerosos los pronunciamientos que se han dictado en distintas provincias del país en los que se ha afirmado que U. no requiere la habilitación de taxi, de remís o de cualquier otro servicio de transporte.

Considera que sancionar a quien conduce un U. bajo el argumento de la falta de regulación constituye una violación al art. 16 de la Constitución nacional.

Concluyó que su derecho de defensa se ve violentado toda vez que no pudo llevar adelante una defensa eficaz al no valerse de la prueba que se solicitó se produzca. Y no pudiendo acceder a la información de otro modo, en virtud de ello destaca la nulidad del procedimiento administrativo. Fundó en derecho.

Ofreció prueba. Peticionó se declare formalmente procedente el recurso teniendo por habilitada la instancia judicial y se revoque en todos los términos la resolución 13/2023 del Excmo. Tribunal Administrativo Municipal de Faltas confirmatoria de la sentencia n° 4845 del Juzgado de Faltas n° 1, declarándose la nulidad de todos aquellos actos administrativos que hayan sido consecuencia de ellas, dejando sin efecto la multa dispuesta. Hace reserva del caso federal.

A su turno contestó el recurso la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, solicitando el rechazo de la acción interpuesta. Por imperio procesal negó los hechos.

Como cuestión preliminar refiere respecto a los hechos que el día 10/05/2023, a las 14:40 h en la intersección de las calles Flogel y avda. del Libertador de esta Ciudad, el Sr. G. A. B., se encontraba circulando a bordo de un vehículo marca VW Modelo Polo Patente X., y al ser interceptado por un agente municipal, se le labra un acta de infracción (nro. 63635) en razón de prestar servicios de transporte privado de pasajero sin habilitación municipal en contravención las ordenanzas 5830/95 (art. 28) y 8611/06 (art. 05).

Destaca que además de ello el infractor carecía de licencia que exige la Ley Nacional de Tránsito para el transporte de personas (tenía la B1 y B2 cuando la necesaria era la D1) y carecía de seguro que diera cobertura a personas y cosas transportadas.

Dice que con el acta se da inicio al procedimiento administrativo de faltas que tramita por el expediente Administrativo nro. 255-B-2023, donde el actor se presenta y ejerce su derecho de defensa mediante un descargo.

Aclaran que el Sr. B. no ofrece prueba, ni redarguye por falsedad el acta de infracción que acusa por nulidad.

Manifiesta que en fecha 06/06/2023 el Juzgado de Faltas nro. 1 emite la resolución nro. 4845/23, donde luego de un pormenorizado análisis de los antecedentes fácticos y legales del caso, rechaza el planteo de nulidad y tiene por configurada la contravención imputada en el acta, con lo cual sanciona al Sr. G. A. B. con pena de multa de pesos sesenta y nueve mil ($69.000,00) equivalentes a 15.000 módulos, *cf*. Ordenanzas nro. 5830/95 y nro. 8611/06.

Expresa que en virtud de ello notificado el contraventor, interpone recurso de reconsideración, reeditando argumentos vertidos en su primer descargo de defensa, el cual es rechazado por resolución interlocutoria de fecha 14/06/2023.

Contra esta última el sancionado en fecha 27/06/2023 promueve un recurso de apelación y nulidad dirigido al Tribunal de Faltas, el cual mediante la Resolución nro. 13/23 de fecha 17/07/2023 fue rechazado y confirma la resolución en crisis.

Respecto a los fundamentos de su contestación, destaca que el error del recurrente parte de desconocer el marco normativo local en materia de transporte privado de pasajeros.

Argumenta que en el ejercicio de la autonomía reconocida por la carta magna nacional como provincial, la Municipalidad de Comodoro Rivadavia ejerce poder de policía regulando diversas actividades "privadas", entre ellas el comercio y el transporte.

Expone que la Ord. 6397/97 es la que regula el transporte local (art. 1) bajo un sistema de modos públicos y privados que consagra como objetivos entre otros tanto, la protección del usuario, la competencia, disminuir la siniestralidad, pero también la represión de toda actividad o modalidad de trabajo que se aparte de las normas regulatorias (art. 2).

Respecto a los modos privados, que comprenden tanto los operadores que desarrollen la actividad de modo permanente como esporádica, consagra el principio de la habilitación o licencia municipal como requisito para la actividad (art. 3).

Expone que la afirmación del actor sobre su garantía al ejercicio de la libre actividad sin otra normativa que el CCCN, implica desconocer todo el régimen público municipal que localmente se ha sancionado en un ejercicio legítimo y razonable del poder de policía municipal, contra el cual ni siquiera se agravia por inconstitucionalidad.

Destaca que la premisa no incumple principio o garantía constitucional alguno toda vez que el art. 21 de nuestra Constitución provincial consagra el principio de la reglamentación, en armonía con el principio de que

ningún derecho es absoluto, y la reglamentación municipal no prohíbe la actividad sino que la reglamenta para satisfacer el interés público comprometido en la actividad.

Bajo el título "encuadre de la infracción" dice que el transporte, a nivel local, se rige por la Ord. 6397/97 complementada con la normativa específica que se fue dictando para regular las distintas modalidades -previstas de modo genérico en la misma-.

Dice que concretamente en lo que respecta al transporte privado, mediante la Ord. 8611/06 se reguló el "sistema de transporte de personas en automóviles de uso particular, con uso del vehículo exclusivo por parte del pasajero, mediante retribución de dinero" (art. 1).

Y que dicha actividad recibe el nombre de servicio de remís, lo cual no es más que un término útil para identificar la actividad reglada.

En virtud de ello, expone que lo relevante de la norma es la actividad comprendida por la reglamentación, para su correcto encuadre. Todo aquel que en el ejido local pretenda explotar un servicio de transporte de personas en automóviles de uso particular, con uso del vehículo exclusivo por parte del pasajero, mediante retribución de dinero, "tiene que adecuarse a la Ordenanza", sin importar el nombre que se le pretenda dar a su servicio o la modalidad con que pretenda organizar el mismo. Para lo cual "tiene que tener licencia o habilitación municipal" (art. 5) tanto los vehículos como los conductores (arts. 26 y 34).

Califica que el incumplimiento a dicha normativa es sancionado por el art. 44 con un catálogo de penas que dependen del tipo de infracción verificada.

Destaca que la Ord. 8611/06 fue adecuada a derecho, como así también en encuadre en el art. 44 que prevé las sanciones por la contravención.

Manifiesta que a los efectos de la configuración del caso, la organización del servicio –en lo que respecta a la vinculación de su oferta o demanda- por una plataforma digital mayor o menormente reconocida a nivel global, es total y absolutamente irrelevante, porque la trascendencia pública que pueda tener un nombre/producto comercial -U.- no releva a quienes pretendan ejercer la actividad de cumplir la normativa pública local.

Desde otro punto de vista, destaca que el mero desconocimiento del acto relevado por el Sr. agente inspector, al haber sido firmado por el propio infractor sin reserva de disconformidad, además de ser un instrumento labrado por una autoridad pública en el marco del procedimiento de faltas es una prueba tasada por el art. 37 de la Ordenanza nro. 5830/95 que regula el procedimiento sentado lo anterior y toda vez que no obra en el expediente administrativo planteos de redargución de falsedad contra el acta de infracción objetada por el Sr. B., la misma fue correctamente valorada por el Tribunal de Faltas.

Respecto a la nulidad por falta de tipificación de la conducta, entiende que la misma quedó cumplida con la cita de las ordenanzas que verificó incumplida, conforme surge de la columna titulada infracción.

Aduce que prueba de la inexistencia de un vicio o agravio real para el recurrente es el tenor de su descargo, donde el actor evidencia haber advertido e

individualizado perfectamente la contravención por la cual se lo ha imputado como presunto infractor.

Expone que no se advierte que el mismo haya omitido desarrollar los argumentos por los cuales consideró encuadrada la conducta en la infracción e inconducentes los argumentos defensivos del descargo para eximirse de la responsabilidad administrativa derivada de su incumplimiento.

Manifiesta que el fallo del Tribunal Administrativo de Faltas Municipal fue claro y categórico sobre el marco normativo que rige el caso.

En virtud de ello, destaca que la réplica textual en los términos de la disidencia del infractor, no hace más que evidenciar la inexistencia de un vicio concreto de nulidad en el acto administrativo, resolutorio en crisis, sino un desconocimiento del derecho público que reglamenta la actividad, el cual emana de un legítimo ejercicio de la autonomía municipal, poder de policía en materia de transporte público como privado, el cual no recibiera embate constitucional alguno, con lo cual se encuentra fuera de debate su vigencia como aplicación al caso.

Finalmente, argumenta que respecto a la proporcionalidad de la multa, el recurrente no cumple la carga de identificar el alegado exceso en el ejercicio de la potestad discrecional al cuantificar el importe de conformidad con los montos, lo que no merece otra calificación de crítica aparente. Fundó en derecho. Efectúa reserva del caso federal.

IV. *Tratamiento*:

Abordaré el análisis de aquellas cuestiones que resultan conducentes para la solución a adoptar, pues

es derecho elemental del juzgador el no seguir a las partes en todos y cada uno de los argumentos que esgrimen en resguardo de sus pretensos derechos, limitándose a escoger entre aquellos que guardan relación directa con la litis y que revisten sustancial importancia para la justa solución del diferendo (*cf*. Corte Sup., ED 18-780; CNCiv., Sala D, ED 20-B-1040; Sup. Corte de Bs.As., ED 105-173).

Existe concordancia entre las partes en cuanto al contenido del acta de infracción labrada al actor y las circunstancias de tiempo modo y lugar, en que labró la misma, como asimismo el contenido de las resoluciones administrativas y las constancias del trámite administrativo. Tampoco existe controversia en cuanto a la naturaleza de la actividad que en dicha oportunidad se encontraba realizando el actor, ambas partes son contestes en que se trata de transporte privado de pasajeros, ni tampoco existe controversia en cuanto a la falta de reglamentación de la administración local de dicho servicio privado de transporte de pasajeros, a través de plataformas informáticas, denominado U., ni que la Municipalidad de Comodoro regula expresamente el servicio de pasajeros, tanto en su faz pública como privada (remís).

Ahora bien, abordando el escrito de inicio, va. advertencias pueden efectuarse después de leer las extensas postulaciones del actor, donde más que una demanda de nulidad de actuaciones administrativas, pareciera que el recurrente pretende exponer un artículo de doctrina respecto a la actividad comercial de U., por ello advierto que la técnica de transcribir, copiar textos de noticias, publicaciones en redes, discursos y

citas jurisprudenciales, no robustecen la pretensión, sino que la debilitan por mezclar conceptos y fundamentos, así las “cien reglas de Brasilia”, que imponen la redacción clara, concreta y sencilla en las resoluciones judiciales, es un buen parámetro también para los operadores jurídicos.

En este camino, advierto que el actor, en todas sus presentaciones, reitera e insiste en sus fundamentos, todos ellos similares, sea en la instancia administrativa o ahora en la judicial; es decir, las razones por las cuales cree improcedente el acta de infracción y sanción dispuesta por la Municipalidad demandada, han sido atendidas en el proceso administrativo, en sus instancias, y llegan, casi en similitud a este tribunal judicial.

También corresponde señalar que el objeto del recurso, aun cuando han sido expuestos varios agravios, los mismos redundan en que la Municipalidad de Comodoro Rivadavia no puede imponerle una infracción por encontrarse trabajando como U. por cuanto ninguna norma violentó, al no estar regulado por el municipio, es decir, habría inexistencia de norma, atipicidad a los fines de la infracción labrada. Por ello, plantea en todo su extenso análisis, la nulidad de la infracción, y en consecuencia, la nulidad de las resoluciones que devinieron como consecuencia de los planteos administrativos, que se reiteran ahora en sede judicial.

Es decir, aún en la abundancia de argumentos, en especial los referidos a la inconstitucionalidad de exigir que tenga habilitación “como autoremís” por ser esta la actividad regulada por el municipio, cuando la figura jurídica difiere de ella, el objeto de la

pretensión ha sido anular la infracción impuesta, mas no exigir al municipio que regule la actividad de así considerar que corresponde. No se ha requerido en este sentido la regulación municipal de la actividad por él desarrollada comercialmente en la ciudad, se pretende de este órgano judicial que resuelva, indirectamente, que trabajar mediante U., en esta ciudad de Comodoro Rivadavia, en las condiciones en que él lo hacía –sin habilitación municipal- no viola norma alguna y se encuentra regido por el CCCN (arts. 1280/1289), no necesitando ninguna reglamentación más. Y digo lo pretende indirectamente, porque esa sería la consecuencia de resolver que el acta de infracción es nula, por no existir dicha infracción y conforme los motivos que expongo, eso no sucederá.

Expresamente sostiene que su pretensión es que en sede judicial se revoque la Resolución registrada bajo en número 13/2023 del Tribunal Municipal de Faltas que ordenó rechazar el recurso de apelación presentado por el recurrente, confirmando la Resolución n° 4845/2023 de fecha 6 de junio de 2023 que condena al Sr. G. A. B. con la pena de multa, consistente en pesos sesenta y nueve mil ($69.000) equivalente a 15.000 módulos Ord. 8611/06 y 3425/89 (art. 8, 10, 32, 46, 47, 48 y 49 de la Ord. n° 5830/95 y mod.).

Solicitó que en consecuencia se revoquen en todos los términos la resolución citada, y se disponga la nulidad del acta nro. 63635 de fecha 10/05/2023 en atención a que el hecho en que se pretende fundar no constituye infracción alguna, dejando sin efecto la multa que le fuera impuesta.

El Tribunal Superior de Justicia de la CABA en reciente pronunciamiento, en palabras de la jueza Alicia E. C. Ruiz afirmó: "…El vacío normativo que se advierte en la materia transfiere al poder judicial la responsabilidad de dirimir conflictos no regulados, sin caer en interpretaciones extensivas de las reglas penales disponibles, lo que implicaría la afectación de principios constitucionales. Digo transfiere porque la cuestión de cómo han de operar estas nuevas formas de actividad, con el uso de otras tecnologías y de diferentes regímenes que los ya consolidados en el transporte de personas es competencia de otros poderes del estado. U. tiene personería, muchas personas que trabajan en ese espacio y muchas otras que requieren su servicio como usua.… La falta de un régimen legal y reglamentario que defina los marcos en que debe actuar viene generando problemas muy distintos, afectaciones a derechos individuales y colectivos, conflictividad con otros prestatarios de transporte, todo lo cual debe tratarse en conjunto y frente a los que la respuesta penal es siempre insuficiente. La prolongación en el tiempo de tales condiciones solo provoca nuevos problemas y agrava los existentes. Es deber de los otros poderes del Estado y no del judicial asumir cómo y bajo qué sistema de organización y control habrá de autorizar la presencia de U. o prohibirla" (expte. n° 17480/19, "U. y otros s/ art. 83, usar indebidamente el espacio público c/ fines lucrativos (no autorizadas) (art. 86 según TC Ley 5666 y modif.) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", de fecha 23/09/2020).

En el caso, entiendo que no existe controversia entre las partes en cuanto a que la actividad

desarrollada por el actor, al momento en que se labrase el acta de infracción, es servicio privado de transporte de pasajero; nunca se planteó, en este caso, que se trate de transporte público de pasajeros, por lo tanto, todos los fundamentos referidos a establecer que trabaja prestando un servicio particular y no público, no serán atendidos. Es que todos coincidimos en que es un servicio privado o particular.

Ahora bien, la conceptuación de la actividad que ofrece el actor, como U., como actividad privada de interés general, es la clave de bóveda que debe descifrarse en este conflicto, por cuanto, como actividad privada, ¿está alcanzada por el poder de policía del municipio? Si nos atenemos a que el actor indica vehementemente que la falta de regulación no puede significar una prohibición de trabajar, corresponde afirmar que eso no es lo que ha pasado por cuanto al sancionarlo mediante acta de infracción, la municipalidad no le impide trabajar, sino que en uso de facultades propias, con un fin de control, legalmente otorgado, por tratarse de transporte de pasajeros privado -actividad sí reglamentada- le exige que lo haga habilitado como transporte privado de pasajero.

Y en este sentido, obsta a la pretensión de nulidad que insiste en que "No se puede exigir a quien conduce utilizando U. que cuente con la habilitación del remís porque son servicios distintos", sin brindar una sola fundamentación sobre en qué consisten tales diferencias -las que se infieren de las normas de otras provincias (Mendoza, por ejemplo) que sí han regulado la actividad-, en qué sería "transporte privado de pasajeros a través de plataforma digital".

Es decir, que la diferencia estaría dada en el modo de concertar el viaje (a través de plataformas digitales o electrónicas), el lugar de origen y el de destino, como asimismo el valor del transporte de pasajeros privado. No advierto, si esa es la diferencia, cómo estaríamos ante una inconstitucionalidad que implique la nulidad del acta de infracción. Considero que la administración pública detenta el poder de policía sobre la actividad trasporte privado o particular de pasajeros, actividad reglamentada, no siendo el motivo de la reglamentación cómo se acuerda o celebra el contrato de transportes, sino el transporte en sí mismo. Es una actividad privada de interés general, por ello el poder de policía local se encuentra legítimamente otorgado.

En resumen el trasporte privado de pasajeros, sea que la contratación se concrete verbalmente o por escrito, por teléfono, línea fija, WhatsApp, internet, *mail* o una plataforma digital, no deja de ser un contrato de transporte privado de pasajeros, y lo que la municipalidad debe controlar, conforme poder de policía, es el transporte privado de pasajeros, no el modo de contratación, mientras esto no afecte el interés general también.

La calificación jurídica como actividad privada de interés general, desplaza la configuración del contenido del servicio al plano de la iniciativa privada y de las relaciones jurídicas entre particulares, sin perjuicio de la intervención estatal en todo lo que exige la salvaguarda del interés general, concretado, en definitiva, en razones de bienestar general.

No debe olvidarse que el derecho constitucional a ejercer una actividad lícita, a la libertad de elección y al trabajo (arts. 14, 14 bis, 41, 42, 75 inc. 22 y cc. de la C.N.), como principios generales en nuestro ordenamiento constitucional, no son absolutos, y presentan indudables límites, debiendo armonizarse el ejercicio de la iniciativa privada, con la protección de otros bienes jurídicos constitucionalmente relevantes y entiendo que así ha actuado, en este caso, la municipalidad demandada.

En el Estado de derecho, entran en juego derechos subjetivos -ejercer una actividad lícita- que la calificación de "actividad privada de interés general" limita en favor de otros derechos personales, los inherentes al bienestar general.

Resulta cierto que en el ejercicio de la autonomía reconocida por las cartas magnas nacional como provincial, la Municipalidad de Comodoro Rivadavia ejerce poder de policía regulando diversas actividades "privadas", entre ellas el comercio y el transporte. Y en estos términos la Ord. 6397/97, regula el transporte local (art. 1) bajo un sistema de modos públicos y privados, consagrando como objetivos entre otros tanto, la protección del usuario, la competencia, disminuir la siniestralidad, pero también la represión de toda actividad o modalidad de trabajo que se aparte de las normas regulatorias (art. 2). Por ello, en cuanto a los modos privados, que comprenden tanto los operadores que desarrollen la actividad de modo permanente como esporádica, consagra el principio de la habilitación o licencia municipal como requisito para la actividad.

Entender lo contrario, efectivamente implica desconocer todo el régimen público municipal que localmente se ha sancionado en un ejercicio legítimo y razonable del poder de policía municipal, contra el cual ni siquiera se agravia por inconstitucionalidad.

Es por ello que entiendo que el acta de infracción en cuestión no es nula y confirmo que las demás cuestiones referidas a la necesidad de regulación o no de la actividad es una cuestión ajena a esta resolución.

Tal perspectiva de esta instancia de revisión jurisdiccional es compatible con la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia Nacional en numerosos precedentes entre los que se destaca "F. A. c/ P.", en el que se expuso que el alcance del control judicial no depende de reglas generales u omnicomprensivas, sino que necesita poseer para que sea legítimo tenerlo por verdaderamente suficiente, que la medida de dicho control judicial requerido se encuentre determinada entre otras posibles circunstancias, la naturaleza del derecho individual invocado, la magnitud de los intereses públicos comprometidos, la complejidad de la organización administrativa creada para garantizarlos, la mayor o menor descentralización del tribunal administrativo, etc. (*vide*: considerando 14avo. C.S.J.N., Fallos: 247:646).

Entiendo que el servicio de transporte privado, mediado por la aplicación o plataforma digital U., es en esencia y/o naturaleza un servicio o actividad privada, regulada en función del interés general. Ese interés público se asienta en la trascendencia pública, el fin de interés público y desarrollo de condiciones de movilidad y transporte masivo que ellos brindan,

abierto a la oferta pública, lo que, en juego con los arts. 5 y el art. 123 de la Constitución nacional que consagra: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero", cabe su control y el actor, al momento de labrarse el acta, tal cual surge de las constancias administrativas ofrecidas por el propio recurrente, se encontraba prestando servicio de transporte privado de pasajero sin habilitación municipal en contravención las ordenanzas 5830/95 (art. 28) y 8611/06 (art. 05), más allá del modo elegido para la concertación del contrato de transporte.

Por ello propondré al acuerdo, el rechazo del recurso.

V. *Costas y honorarios*:

En razón de cómo se han resuelto los agravios, siendo que la imposición de costas al vencido forma parte del principio general de la derrota, y que solo puede dejarse de lado en caso de que se demuestren circunstancias objetivas especiales que justifiquen lo contrario, ello por cuanto quien resulta vencido en cualquiera de las instancias debe cargar con los gastos que debió realizar su contraria para obtener el reconocimiento de su derecho, entiendo que, analizadas que fueran las constancias de autos y teniendo en consideración que el actor resulta perdidoso, corresponde imponerle las costas de esta instancia (*cf.* art. 69 del C.Pr.).

A la segunda cuestión, la Dra. Nieto dijo:

Fórmula postulatoria:

1) Rechazar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Sr. G. A. B. contra la Municipalidad de Comodoro Rivadavia.

2) Imponer las costas de esta instancia al actor vencido y regular los honorarios de los profesionales intervinientes por los trabajos efectuados en esta instancia, conforme las instancias cumplidas y el tipo de proceso, al Dr. J. F. B. en la suma de pesos equivalente a 8 JUS y los honorarios de los Dres. Iván A. V., M. E. G. D. M. y M. F. G. U., conjuntamente, en la suma de pesos equivalente a 10 JUS, y deberá adicionarse el IVA si correspondiera.

A la primera cuestión, la Dra. Robert dijo:

La Resolución registrada bajo el número 13/2023 del Tribunal Administrativo Municipal de Faltas (TAMF) de Comodoro Rivadavia, ordenó rechazar el recurso de apelación presentado por el recurrente, confirmando la resolución n° 4845/2023 de fecha 6 de Junio de 2023 que condena al Sr. G. A. B. con la pena de multa, consistente en pesos sesenta y nueve mil ($69.000) equivalente a 15.000 módulos Ord. 8611/06 y 3425/89 (arts. 8, 10, 32, 46, 47, 48 y 49 de la Ord. n° 5830/95 y mod.).

Contra el resolutorio interpuso recurso contencioso administrativo –arts. 132 y ss. Ley XVInro.46- el Sr. G. A. B. mediante escrito digital individualizado como CRU 006765000000059428-2. Declarándose formalmente admisible el recurso contencioso administrativo, mediante S.I. n° 697/23 de fecha 12 de diciembre de 2023, expresó agravios la recurrente en pieza digital ID 1238374; la contraria contestó recurso mediante ID 1405057.

La reseña completa del fallo y los datos de interposición del recurso fueron detallados en el voto que antecede, por lo que a ellos remito a fin de evitar reiteraciones estériles.

Tratándose mi voto del segundo en orden y cumplimentada la manda del art. 166 C.Pr. procedo a efectuar una mínima referencia a los puntos propuestos a esta alzada, no sin antes destacar que en la estructura de la sentencia los agravios tienen por finalidad la individualización de los sujetos de la pretensión y la relimitación del ámbito objetivo del litigio sobre el que recae el pronunciamiento, incluyéndose así entre los elementos que la sentencia deberá contener "la relación sucinta de las cuestiones que constituyen el objeto de los agravios, siendo el estilo judicial agregar una breve relación de las vicisitudes del proceso, a cuyo efecto basta una mera remisión (*cf*. crit. Morello - Sosa - Berizonce en "Códigos Procesales de la Pcia. de Buenos Aires y de la Nación", T.II-C, pág. 64; Cám. Nac. Com., Sala C, 03/11/80, entre otros).

Asimismo, tendré en cuenta la contestación efectuada por la demandada mediante ID 1405057, la cual también fuera reseñada por la colega prevotante.

Concretamente, el apelante interpone recurso de apelación y nulidad a fin se revoque la Resolución 13/2023 del Tribunal Administrativo Municipal de Faltas de Comodoro Rivadavia, se declare la nulidad del procedimiento administrativo, revoque y desestime la multa que le fuera impuesta.

En resumida síntesis, los agravios del apelante se fundan en la normativa citada en el Acta de infracción nro. 63635 de fecha 10/05/23, y en que la tercera

resolución no es aplicable al caso concreto; el servicio de pasajeros privado se encuentra regulado en el CCCN y la falta de regulación no puede traducirse en una prohibición de realizar dicha actividad; no se puede exigir que U. cuente con la habilitación de taxi ni remís, porque son servicios distintos; el acta contradice actos de carácter y alcance federal, ya que la SSN dictó la Resolución 615/2019 mediante la cual oficializó las pólizas para los servicios de movilidad a través de plataformas tecnológicas como U.; violación del principio de igualdad ante la ley (art 16 CN); progresividad de derechos y prohibición de regresividad: su derecho a trabajar; prohibir U. como pretende la MCR viola derechos humanos básicos al proscribir una actividad lícita y legal; la sanción que pretenda imponer en concepto de "transporte sin habilitación" infringe los principios de proporcionalidad y razonabilidad; nulidad del Acta en tanto no cumple los requisitos esenciales y procesales y nulidad del procedimiento que derivó en la primera resolución, la cual fue validada posteriormente en la segunda y tercera resolución.

Efectuada la reseña precedente y ya en la solución, por razones de método e independientemente del modo en que han sido expresados los agravios por el apelante, habré de abordar su tratamiento conjunto en lo que resulte atinente, lo que se encuentra justificado por la identidad y conexidad que guardan entre sí, y en atención a los principios de celeridad procesal y seguridad jurídica (LS 320- 217; 349-39; 347-193; 347-209; 345-154; 347-197 entre otros).

Asimismo, en esta tarea, no resulta ocioso advertir que, atento a las peculiares características del caso que nos ocupa y la trama en el que este se halla enmarcado, atenderé el escrito recursivo teniendo en cuenta aquellos planteos que sean esenciales y decisivos para fallar en la causa (Fallos 221:37; 272:225; 310:1162), ya que la obligación de los magistrados de decidir las cuestiones conducentes para el fallo, se circunscribe a las que estimen necesa. para la sentencia que deben dictar (Fassi, Santiago C., "Código Procesal", T.I).

Ya en la solución y a fin de delimitar el ámbito objetivo del recurso a resolver, parto de la base que no resulta controvertido en autos las circunstancias que involucran el labrado del acta de infracción y las constancias del trámite administrativo de las que derivaran las resoluciones que decantan en la última de ellas, mencionada por el quejoso como "tercera resolución", la cual viene cuestionada –Resolución 13/2023 del Tribunal de Faltas de la MCR- y respecto a la que debo resolver.

En este contexto y de la lectura del memorial, advierto liminarmente, un primer obstáculo para el acogimiento favorable del recurso interpuesto, y es que no es posible extraer del mismo, la crítica concreta y razonada del fallo que permita advertir el yerro del tribunal juzgador, por el contrario, su queja se asienta sobre su propia teoría del caso y el desacuerdo con lo decidido.

En efecto, el apelante pretende en lo concreto, se revoque la Resolución nro. 13/2023 en tanto confirma el Acta de infracción nro. 63635 que dio origen al proceso.

En otras palabras, se declare la nulidad del acta de infracción sobre la base de que la actividad que se encontraba desarrollando se trata de servicio privado de transporte –no de remís ni taxi- y como tal se encuentra regulado en el Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26994), ergo, la infracción que se le imputa no existe y por tanto, debe ser dejada sin efecto la multa que le fuera impuesta.

Sin embargo, de la lectura del memorial, puede inferirse que los mismos argumentos se han desarrollado a través de todas las instancias administrativas y llegan reeditados incólumes a esta instancia, sin que el apelante pueda refutar eficazmente los sólidos y concretos argumentos vertidos en la resolución del tribunal administrativo que deviene en crisis, reitero, Resolución 13/2023.

Al analizar la nulidad invocada, no resulta ocioso mencionar que el Acta de infracción nro. 63635 no fue atacada en sus requisitos esenciales –art. 35, Ord. 5830/95-, los cuales además pueden observarse satisfechos (lugar, fecha y hora de la infracción, naturaleza y circunstancias de la misma, datos del vehículo infractor y firma, cargo y aclaración del funcionario actuante) por lo que desde ese punto de vista no es posible advertir ninguna irregularidad en este instrumento público.

Ahora bien, en su intento nulificante el apelante parte de premisas que podrían resultar innegables, pero que analizadas en el contexto normativo, resultan francamente improponibles: aduce que la normativa no le es aplicable en tanto no se trata de un remís sino un U. y en refuerzo de su posición el quejoso alega su

derecho a trabajar, o esgrime que lo que no está prohibido está permitido, intenta encuadrar sin más el servicio en las normas del Código Civil y Comercial de la Nación, pero estas afirmaciones que contienes premisas ciertas, resultan proclamaciones vacías de contenido si no se contextualizan adecuadamente en el marco normativo general aplicable al caso concreto.

En el caso, y como bien señala la colega prevotante, la cuestión debatida no resulta ser si el servicio de U. es privado o público, ya que no se ha planteado dicha controversia, es decir, y es claro que se trata de un servicio privado de pasajeros que tiene características distintas al taxi o remís.

Sin embargo, a poco que avancemos en el análisis, es posible advertir que la cuestión de la que no se hace cargo el apelante, y que justamente se corresponde con el fundamento de la resolución que pretende revocar, es cómo compatibilizar esta calificación y los derechos proclamados, con el poder de policía municipal, el cual *per se* limita los derechos privados con un fin superior, cual es el de resguardar el interés público.

Invocando la regulación del transporte privado en el Código Civil y Comercial –art. 1280 CCCN-, pretende ignorar el apelante, el resto del ordenamiento jurídico aplicable: desde las normas constitucionales que involucran la potestad de cada provincia de dictar su propia constitución de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional y que asegure –entre otros y en lo que aquí respecta- su régimen municipal y la autonomía municipal (arts. 5 y 123 CN), autonomía, esta última, establecida y proclamada en la Carta Orgánica Municipal con la consecuente potestad de dictar sus normas y ejercer el

poder de policía local, y con ellas la regulación existente en la materia.

Sabido es que el mencionado poder resulta incluso consustancial al deber de todo gobierno de proteger la vida, integridad, propiedad, seguridad y salud -en el marco de sus jurisdicciones-, de todos los habitantes que se encuentren comprendidos en el ámbito de su actuación.

Es así que este poder de policía se traduce en distintas normas que reglamentan el ejercicio y resultan transversales a distintas actividades y en punto a lo que aquí interesa, se encuentran reguladas en materia de transporte en primer lugar, en la Carta Orgánica Municipal, que le otorga al municipio local las facultades para coordinar las políticas de tránsito, mediante principios de circulación de vehículos y peatones, basados en la fluidez, la promoción de la seguridad vial y promover medidas de seguridad vial, la salud humana, la calidad y la eficiencia, preservando el medio ambiente (arts. 30 inc. 10 y 43). En todas estas medidas y políticas de seguridad, se encuentra el deber de resguardar el interés público, sea en materia de seguridad, eficiencia, salubridad y accesibilidad.

A su turno, se regula la política general de transporte a través de ordenanzas municipales, en el caso, la Ordenanza Municipal nro. 6379/97, arts. 2 y 3, y 6, que en materia de modos “privados” de transporte estatuye a los taxis, remises, transportes escolares y servicios especiales, los cuales para funcionar deben contar con una habilitación o licencia municipal, cuya regulación se encuentra contemplada en la Ord. 8611/06 que se ocupa de reglamentar el sistema de transporte de

personas en autos de uso particular, con uso exclusivo del pasajero y a cambio de una retribución en dinero. (arts. 1 a 5)

Ergo, no se encuentran contemplados los servicios como U. y el aquí apelante, no cuenta con la habilitación para desarrollar en el ejido municipal la actividad de transporte privado de pasajeros, de allí que el inspector de tránsito detectó la infracción y procedió en consecuencia.

Lo afirmado resume en breve síntesis la esencia del funcionamiento del ordenamiento jurídico municipal, y el poder de policía emanado del mismo, que el apelante pretende desconocer en una interpretación aislada y simplista de los derechos particulares, que en nada se relacionan con el interés público a tutelar.

Adviértase que nada ha planteado al respecto el apelante ni resulta materia de resolución en los presentes, respecto a tales poderes municipales, como tampoco se agravia de las ordenanzas invocadas.

En definitiva, en función de lo expuesto y resumiendo, no es posible advertir en primer lugar, la nulidad del acta de infracción, en tanto, además de contener los requisitos exigidos en el art. 35 de la Ord. 5830/95, se funda en la existencia de una infracción al régimen municipal aplicable –prestar servicio privado de pasajeros sin habilitación municipal-, y desde ese punto de vista no presenta irregularidades.

Luego, el procedimiento tramitado bajo el expediente nro. 252-B-2023 ha seguido la Ordenanza 5830/95 (arts. 31 y ssgtes.)

A su turno, tampoco la vulneración de principios fundamentales como el alegado de igualdad ante la ley, ni de derechos humanos básicos como el de trabajar han sido acreditados por el quejoso. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que la naturaleza de los intereses comprometidos en el resguardo del interés público, condiciona la extensión del derecho particular, no aportando el apelante, mayores elementos de convicción que permitan apartarme de lo resuelto por el tribunal administrativo.

Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad de la multa que le fuera impuesta, no encuentro que el apelante haya acreditado la medida de su agravio, resultando sus argumentos una mera disconformidad con lo resuelto.

Ergo, adhiriendo al criterio y fundamentos esgrimidos por la colega que abre el acuerdo, entiendo debe rechazarse el recurso contencioso administrativo interpuesto por el apelante, confirmando en todas sus partes la Resolución 13/2023 del Tribunal Administrativo de Faltas de la MCR.

Las costas se impondrán al vencido y conformaré mi voto con la regulación de honorarios propuesta en el voto precedente (art. 69 y Ley XIII-nro.4).

A la segunda cuestión, la Dra. Robert dijo:

Adhiero a la fórmula postulatoria propuesta por la Dra. M. Marta Nieto.

En este estado, y de conformidad con lo establecido en los arts. 274 y 275 del CPCCCh, se deja constancia que la decisión se adopta por mayoría, por lo que el Dr. M. H. P. D. no emite su voto.

Con lo que se dio por terminado el acto, quedando acordado dictar la siguiente **SENTENCIA**:

1) Rechazar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Sr. G. A. B. contra la Municipalidad de Comodoro Rivadavia.

2) Imponer las costas de esta instancia al actor vencido.

3) Regular los honorarios de los profesionales intervinientes por los trabajos efectuados en esta instancia, conforme las etapas cumplidas y el tipo de proceso, al Dr. J. F. B. en la suma de pesos equivalente a ocho jus (8 JUS) y a los Dres. I. A. V., M. E. G. D. M. y M. F. G. U., conjuntamente, en la suma de pesos equivalente a d. jus (10 JUS), con más el IVA si correspondiera.

4) Tener presentes las reservas del caso federal efectuadas por las partes.

5) Regístrese y notifíquese.

REGISTRADA BAJO EL nro. 03 DEL AÑO 2024
DE LIBRO DE SENTENCIAS DEFINITIVAS "N"