

Expte. N° 13-04410472-9 carat. “ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE TAXIS DE MENDOZA (A.PRO.TA.M.) C/GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA S/ACC. INC.”

Sala Segunda

Excma. Suprema Corte:

Vienen los presentes autos a despacho para dictaminar sobre la vista de fs. 438 vta. en relación con la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 7; 34; 35; 36; 37; 38 inc. I); 39; 40; 42; 43; 52; 53; 57; 59 y 89 de la Ley 9086 planteada por la Asociación de Propietarios de Taxis de Mendoza (A.PRO.TA.M.).

I.- Las constancias de autos

A.- La demanda

A fs. 38/65 comparece la Asociación de Propietarios de Taxis de Mendoza (A.PRO.A.M.) por medio de apoderado y plantea la inconstitucionalidad a los términos del art. 227 C.P.C.C. y T. de los artículos por considerarlos violatorios de los artículos 7 de clasificación del transporte; 34; 35; 36; 37; 38 inc. I); 39; 40; 42; 43 del servicio de taxi y remís y mandatarias 52; 53; 57; 59 y 89 de servicios de transporte privado a través de plataformas electrónicas de la Ley de Movilidad Provincial 9086 (B.O. 3-8-2018); por considerarlos contrarios a los arts. 14; 14 bis y 16; 18; 28; 31; 42; 75 inc. 12 y 22 de la Constitución Nacional. Ello en tanto y en cuanto se afectan las garantías de ejercer toda industria lícito en condiciones dignas y equitativas de labor con igual remuneración por igual tarea y estabilidad en el empleo y una retribución justa; al afectarse las facultades gubernamentales para controlar la competencia en condiciones de y evitar la distorsión de los mercados a través de los monopolios naturales y legales, como así también de la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Todo lo cual torna arbitraria la legislación provincial impugnada y por ende inconstitucional.

Tras sostener su legitimación activa y pasiva y la evolución del servicio de taxis en el país y en Mendoza, se calificó al “servicio

de taxis como servicio público” (Ley 6082) con las implicancias que lo propio irroga y no obstante la total desatención del Estado al sector, pone de manifiesto la celeridad con que se sancionó la ley puesta en crisis, impidiendo un cabal y profundo tratamiento del tema por parte del órgano legislativo, con afectación de la fuente de ingresos para los propietarios y choferes del servicio de taxi.

En cuanto a los aspectos concretos de su denuncia de inconstitucionalidad, pone de manifiesto que mediante los artículos 7; 34; 42 y 43 de la ley 9086 se modificó la calificación de “servicio público” por el de “transporte de interés general” al servicio de taxis y remises, con lo cual el Estado ha renunciado a la facultad de ejercer mayores controles o de imponer requisitos de explotación extremadamente rigurosos y que son cumplimentados por los prestadores del sector, contrariando elementales principios del derecho administrativo y derechos adquiridos de los propietarios de taxis, modificando las condiciones para la obtención de nuevas concesiones y/o prórroga de las mismas. A lo que agrega una modificación introducida en la cámara de senadores al art. 34 sin que volviera a la cámara de origen para su tratamiento (eliminación de la palabra “público” en el “servicio de taxis”).

En lo referente a los artículos 35; 36; 37; 38 inc. I) 39 y 40 de la ley puesta en crisis que incorporan la figura de personas jurídicas mandatarias con la facultad de poder administrar en forma onerosa hasta 150 concesiones y deja sin efecto la figura del poder de administración notarial o administrativo dándole un plazo para su adecuación, contrarían las previsiones del art. 1319 del Código Civil y Comercial al imponer en forma obligatoria esa solución para el caso que el permisionario no pueda explotar por sí el taxi, suprimiendo su libertad de elección y compeliéndolo a pagar por un servicio que no necesita. A lo que agrega que la normativa sostiene la responsabilidad civil de permisionario en forma solidaria con el mandatario.

Por último, en cuanto a los artículos 52; 53; 57; 59 y 89 de la ley 9086 (servicio de transporte privado a través de plataformas electrónicas), sostiene que dicha normativa ampara la desigualdad jurídica, la competencia desleal y los enfrentamientos sociales al vulnerar normas de raigambre constitucional, desconocer derechos adquiridos, despremiar el orden de

prelación de las leyes o legalizar ilícitos. Al respecto denuncia que a través de las mismas se da cabida a empresas multinacionales en desmedro y perjuicio de los permisionarios de taxis y remises, quienes deben cumplir con todos los requisitos de otorgamiento y mantenimiento de los permisos de explotación, manteniendo choferes en relación de dependencia, etc.; todo lo cual genera una situación de desigualdad en beneficio de estas empresas que se llevan del país miles de millones de dólares en desmedro también, de quienes trabajan para las mismas sin las condiciones mínimas legales. A más de que a diferencia del servicio de taxis que se manejan con tarifas autorizadas por el Poder Ejecutivo, la contratación de transporte a través de estas plataformas está librada a la libre contratación. Para finalmente consignar que en importantes ciudades del mundo estas empresas han generado situaciones como la aquí presentada, habiendo los tribunales corregido varias desviaciones detectadas. Mientras que, por el contrario, en Mendoza funcionan plataformas (Radio Taxi, Tango Taxi) diseñados por ingenieros locales y que se enmarcan dentro de las condiciones de igualdad que en otro caso no se constatan.

Como colofón de lo expuesto denuncia el actuar arbitrario de la autoridad provincial al sancionar la ley cuestionada, la resultar atentatoria de los arts. 14; 14 bis; 16; 28; 42 y cctes. de la Constitución Nacional. Ofrece prueba, funda en derecho, hace reserva del caso federal y solicita como medida cautelar que se disponga no innovar en la aplicación de los artículos de la ley 9086 cuya inconstitucionalidad denuncia (lo que fue denegado por V.E. mediante el auto que luce a fs. 91/92 vta.

B.- Las contestaciones de Fiscalía de Estado y del Gobierno de la Provincia de Mendoza

A fs. 105/115 se presenta el Gobierno de la Provincia de Mendoza a través de apoderado, el cual solicita el rechazo de la demanda en orden a las razones que expone.

Así y tras recordar que la declaración de inconstitucionalidad de una ley es la “última ratio” del orden jurídico, pone de manifiesto que en el caso concreto la accionante no ha demostrado la lesión constitucional denunciada, recordando que el cimero tribunal nacional ha dicho que

nade tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes y reglamentaciones y que la derogación de una norma por otra posterior no afecta derecho alguno emanado de la Constitución Nacional.

Asimismo resalta que lo atinente a la reglamentación de las mandatarias es de resorte exclusivo del poder legislativo y ajeno a las facultades jurisdiccionales, como así también a incorporación de las plataformas digitales para el transporte no atenta contra norma constitucional ninguna, destacando que conforme a los criterios de la C.S.J.N. la igualdad no debe considerarse en términos absolutos y que la pauta para su ponderación es la razonabilidad por la que el legislador puede crear categorías o grupos o clasificaciones que irroguen trato diferente entre los habitantes.

Por otra parte y en lo que refiere al “servicio de taxi”, considera que el mismo no enmarca en la figura de servicio público, por tratarse de una actividad particular reglamentada por el Estado y que, como tal, puede verse sometida a diversas modificaciones para la incorporación de adelantos tecnológicos, como es el caso que nos ocupa.

Por último pide que se denuncie la presente Litis a dos empresas que han manifestado su interés en prestar el servicio de transporte privado a través de plataformas electrónicas (UBER TECHNOLOGIES NC. Y CABIFY S.A.), lo que V.E. tuvo presente a fs. 119.

Por su parte, el letrado de Fiscalía de Estado en su presentación de fs. 122/129 adhiere a los términos de la contestación del letrado del Gobierno de Mendoza, destacando en ese orden la inexistencia de interés de la accionante en el planteo en trato, como así también las facultades del poder legislativo para calificar el servicio de taxis y de transporte de personas en forma particular, estimando que la normativa puesta en crisis no afecta principio constitucional ninguno.

En la réplica a las contestaciones, el letrado de la Asociación actora, a fs. 135/139 vta., repele cada uno de los argumentos des-

plegados por la contraparte, reiterando sus planteos originarios y ofreciendo nuevas pruebas para ello. Por otra parte se opone a la denuncia de Litis por considerar que la misma solo involucra solo a dos plataformas electrónicas, aunque existen otras que tendrían el mismo interés en el resultado del pleito; lo que fue resuelto en este sentido por V.E. en el auto de fs. 143/144.

C.- La etapa de prueba y alegatos

A fs. 153 y vta. luce el acta que da cuenta de la “audiencia inicial” donde V.E. se pronunció sobre las pruebas, las cuales fueron producidas a partir de fs. 157. Al respecto a fs. 157/353 obran copias de las actuaciones llevadas a cabo en la Legislatura Provincial y el Poder Ejecutivo referidas al trámite legislativo y la sanción y promulgación de la norma legal puesta en crisis; y a fs. 366/367 y 375 y vta. los respectivos informes de A.MU.RA.T. (Asociación Mutual de Radio Taxis Mendoza), EMOP (Ente de la Movilidad Provincial) y a fs. 398/402 copia de la Resolución 0142/20 emitida por la Secretaría de Servicios Públicos de la Provincia.

A fs. 438 y vta. luce el acta labrada en a oportunidad de celebrarse la Audiencia Final, recibándose el testimonio de Eliana Lourdes Olguín, tras lo cual las partes alegaron ante V.E. corriéndose vista a esta Procuración General por el plazo de ley, todo lo que quedó registrado en el documento electrónico pertinente y que se reproduce a los fines del presente dictamen.

II.- Sobre la inconstitucionalidad de las normas

Como ha sido dicho en forma reiterada "...el Cíbero Tribunal Nacional ha sentado que la declaración de inconstitucionalidad, es la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un Tribunal de Justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado como última ratio del orden jurídico (Fallos: 260:153; 286:76; 288:325; 300:241 y 1087; 301:1062; 302:457 y 1149; 303:1708 y 324:920, entre otros, víd. Cfr. Tab. SC, LS 243-375; 249-471; 258-420; 299-363; 322-135; 330-157 y 340-012); por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto, conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos: 315:923; 321:441)..." (ver fs. 164/166

vta. del dictamen). Este ha sido, también, el temperamento seguido por los pronunciamientos emanados de este Cuerpo.

Así, por ejemplo, se ha decidido que "la declaración de inconstitucionalidad de una ley es la "última ratio" del orden jurídico, a la que sólo se ha de llegar cuando el esfuerzo interpretativo no logra coordinar la norma aparente o presuntamente opuesta a la Constitución" (LS 205-135), y que "la declaración de inconstitucionalidad de una disposición, es un acto de gravedad institucional, configurativa del remedio extremo al que el juzgador debe acudir sólo como última ratio, cuando no tiene otra alternativa posible" (LS 397-102, 224-119). También que "el ataque de inconstitucionalidad y su declaración por parte de la Justicia, constituye un acto de la máxima gravedad institucional, por lo que el agravio debe aparecer de una manera clara, ostensible, afectar seria y gravemente el ordenamiento jurídico, razón por la cual se trata de una medida restrictiva, de carácter excepcional y ante la evidencia del daño producido a los derechos y a las garantías de ese nivel" (LS 285-102). Y que "la declaración de inconstitucionalidad es el último remedio de instancia constitucional y sólo puede declararse cuando el agravio aparezca como serio, notorio, que signifique un menoscabo real o posible de producirse, que suponga la desvalorización del derecho protegido por la Carta Fundamental" (LS 280-482).

Por último, y en un aspecto que no puede ser soslayado, se ha resuelto que "el régimen de la Constitución no autoriza un sistema de fallos con carácter obligatorio y con eficacia fuera del caso decidido. La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley en el orden local tiene incuestionablemente efecto reducido al caso particular juzgado. La declaración de inconstitucionalidad no deroga la ley, sólo la mueve en sus efectos, ya que los limita a la parte que provocó la existencia y no constituye sino una interpretación de las normas" (LS 078-201). Ello es así porque "una ley puede no ser inconstitucional, pero puede tornarse inconstitucional su aplicación en el caso concreto, cuando las circunstancias fácticas no se subsumen en los reales presupuestos normativos" (LS 205-135).

IV.- Algunas consideraciones sobre la acción de inconstitucionalidad del art. 223 C.P.C. (hoy 227 C.P.C.C. y T.) y su aplicación al subexámine

Conforme lo refieren los comentarios al art. 223 C.P.C., esta acción o demanda sirve para atacar leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, etc., emanados de autoridades locales, por ser contrarios a la constitución nacional o provincial (Kemelmajer de Carlucci Aída Rosa, Atribuciones de los Superiores Tribunales de Provincia, Martín Fierro Impresores 1991, pg. 20, citada en Código Procesal Civil de la Provincia de Mendoza comentado, anotado y concordado, coord. Horacio C. Gianella, T. 2, pg. 504).

Acción que, conforme expresa Quevedo de Mendoza, ha sido calificada por la doctrina como declarativa, en cuanto a través de ella la jurisdicción se limita a brindar la certeza a los alcances que una norma jurídica imprime a una relación concreta, siempre que medie una falta de certeza proveniente de la pretensión de uno de los sujetos de esa relación, de que dicha norma sea contraria a la constitución. Aunque el mismo autor señala que, al ser requisito de la fundamentación de la demanda la “existencia de lesión actual”, en determinadas condiciones la acción de inconstitucionalidad adquiere el carácter de una acción de condena (Quevedo Mendoza Efraín, La acción de inconstitucionalidad en la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Provincia de Mendoza, JA 2002-II-1188), lo que, de todos modos no ha sido receptado por la S.C.J.Mza. en diversos pronunciamientos.

Precisamente refiere Quevedo Mendoza que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Mendoza ha aplicado estrictamente el texto legal transcrito (art. 223 C.P.C.), dando carácter puramente declarativo a la sentencia que se pronuncia sobre la acción de inconstitucionalidad y desestimando cualquier intento de que el decisorio judicial contenga un mandato condenatorio, lo cual es coherente con la función exclusivamente preventiva que se asigna, según ya vimos, al proceso que tiene por objeto el control concentrado de constitucionalidad.

En cuanto al objeto, se ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad no es idónea para que los administrados cuestio-

nen la validez de resoluciones administrativas que deciden casos particulares (normas individuales o de alcance singular); ya que, por vía de esta acción se impugnan actos estatales normativos o de alcance general. Distinguiéndose el supuesto de acción de inconstitucionalidad del de la acción contencioso administrativa, a la cual se reservan los planteos respecto donde se discute sobre la vulneración de un derecho administrativo de carácter particular (op. Cit. Pg. 509 y nota 1278). No obstante lo cual, en la acción que nos ocupa, de todos modos, quien la incoa debe ostentar un interés legítimo, económico o moral, jurídicamente protegido y actual.

Así y como ha dicho V.E. en el caso KRAFT FOODS ARGENTINA S.A. C/MUNICIPALIDAD DE MAIPU S/A.P.A (LS 468-231) en la acción de inconstitucionalidad, por su carácter meramente declarativo y de cuestión -generalmente- de puro derecho el análisis se reduce a constatar si las normas impugnadas se adecuan o no a los principios establecidos en la constitución.

En cambio, en la acción procesal administrativa como juicio de conocimiento pleno que es, se abordan los vicios que se denuncian en los actos impugnados y en consecuencia se revisa el procedimiento administrativo para verificar que el mismo se haya realizado en el marco de la legalidad y la razonabilidad. En caso de prosperar la acción se anulan los actos administrativos con las consecuencias que dicha nulidad acarrea.

V.- Sobre la pretensión de la actora y su adecuación a la acción de inconstitucionalidad del art. 223 C.P.C. (hoy 227 C.P.C.C. y T.)

1. Sobre las normas cuestionadas, las facultades del Poder Legislativo y su proceso de formación

La Asociación de Propietarios de Taxis de Mendoza plantea la inconstitucionalidad de los artículos 7; 34; 42 y 43 de clasificación del transporte); 35; 36; 37; 38 inc. I); 39; 40; incorporación de la figura jurídica de las mandatarias) y 52; 53; 57; 59 y 89 de servicios de transporte privado a través de plataformas electrónicas; todos de la Ley de Movilidad Provin-

cial 9086 (B.O. 3-8-2018); por considerarlos contrarios a los arts. 14; 14 bis y 16; 18; 28; 31; 42; 75 inc. 12 y 22 de la Constitución Nacional.

Así entonces y en primer término se advierte en consonancia con la posición de la demandada, que se trata de la reglamentación mediante ley del servicio de transporte de personas a través de vehículos automotores, el cual si bien hasta la entrada en vigencia de la ley 9086 era considerado como “transporte público” (igual que el de pasajeros mediante ómnibus, ley 6082), cambió su calificación por el de “transporte de interés general”; facultad que reviste el Poder Legislativo en tanto órgano legitimado para la discusión y sanción de las leyes, cuyo único valladar lo constituyen las normas de rango superior como son la Constitución Provincial, las leyes nacionales, la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales (Art. 31 C.Nac.); recayendo en el caso concreto que nos ocupa tal facultad entre aquellas propias del ámbito provincial al referir al traslado de personas dentro del ámbito local.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe poner de manifiesto entonces que en tanto y en cuanto los diversos artículos de la ley 9086 no resulten atentatorios de algún orden superior, el solo hecho de que mediante lo mismos se modifique un régimen legal hasta ese momento vigente no la hace inconstitucional “per se”, inscribiéndose en las facultades propias del Poder Legislativo esa posibilidad, sin que por ello se afecten “derechos adquiridos” a la luz de una legislación anterior.

Y en ese orden de ideas y respecto del “trámite acelerado” que dice la actora que se le dio a la ley de marras, trátese de una cuestión ajena al control jurisdiccional, tal como ha sido dicho por el Cíbero Tribunal Nacional al constituir uno de los pilares fundantes de la organización de la República, impidiendo que el Poder Judicial irrumpa dentro del ámbito de actuación propia de otro poder del estado. En sentido se ha dicho que “sobre esta cuestión cuadra recordar que la posición tradicional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el tema en cuestión es que -a fin de preservar la exigencia institucional de separación de los poderes del Estado- las facultades jurisdiccionales no alcanzan, como principio, el examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes. -Voto del juez Carlos S. Fayt-

(C.S.J.N., 14-04-2015, COLEGIO DE ABOGADOS DE TUCUMAN c/ HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE DE TUCUMAN Y OTROS/INCONSTITUCIONALIDAD, voto del Juez Carlos S. Fayt, C. 22. XLV. RHE Fallos: 338:249); razón por la cual y ante la falta de cuestionamiento por parte de los propios involucrados (diputados o senadores) en el ámbito legislativo y, tratándose de una cuestión formal, escapa al control jurisdiccional la materia en trato”.

Hechas estas aclaraciones, considera esta Procuración General que tanto lo referente a la calificación de la actividad de los propietarios de taxis nucleados en A.PRO.TA.M. como “transporte de interés general” (antes, servicio público), como a la incorporación de la figura de las “mandatarias”, son facultades propias del legislador y ajenas por tanto no justiciables, salvo arbitrariedad, abuso de poder o irrazonabilidad en su aplicación (LS385-205), lo que, como se verá, en el caso subexámine no acaece.

2.- Sobre la arbitrariedad atribuida al articulado de la ley 9086

Al respecto conforme lo determina el art. 14 de la Carta Magna nacional los derechos y garantías allí consagrados se ejercen “conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”, lo que implica, al decir de Gelli que no hay derechos absolutos en su ejercicio y que solo la ley puede reglamentarlos (Gelli María Angélica, Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, Tercera edición ampliada y actualizada, ed. La Ley, Bs. As. 2006, pg. 76 y ss.). Conceptos que se correlacionan con lo que establece el art. 28 del mismo cuerpo legal en lo referente a que la mentada reglamentación no puede alterarlos de modo tal que quedan delimitadas las competencias del Congreso en la función reglamentaria que le asigna el art. 14 –ya mencionado-.

Es precisamente de la conjunción de ambas normas que la doctrina ha elaborado el concepto de razonabilidad o debido proceso sustantivo como límite objetivo al poder estatal, el cual alcanza no solo a Congreso sino que también le es aplicable a todos los poderes del Estado y sus funcionarios, en tanto y en cuanto están obligados por el principio de limitación.

Por ello, continúa diciendo Gelli, tal limitación alcanza al Poder Legislativo cuando dicta normas generales; al Poder Ejecutivo cuando las reglamenta y aplica, en la interpretación no arbitraria de aquellas; y al Poder Judicial cuando resuelve conflictos en los casos concretos (Gelli, op. Cit. pg. 326).

Y en esa misma línea da cuenta la autora citada que la Corte Suprema ha elaborado desde antiguo pautas de razonabilidad para examinar la constitucionalidad en ejercicio del poder de policía, dejando a salvo la falta de atribuciones para analizar la *conveniencia, oportunidad o eficacia* de las normas, pues esa es una atribución propia de los poderes políticos, conceptos de los cuales el cimero tribunal ha trazado la frontera de las cuestiones políticas no judiciales (op. Cit. pg. 328). En este sentido, ha dicho la Corte en el marco de los autos "Thomas, Enrique c/ E. N.A. s/ amparo" que ese tribunal ha destacado con señera precisión que la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los demás poderes, reconociéndose el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Congreso de la Nación, como órgano investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional con el objeto de lograr la coordinación entre el interés privado y el interés público (Fallos: 15 5: 248 ; 241:291, votos de los jueces Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte; 272:231; 308:2268, entre otros).

En el subexámene y como ya se dijo, la calificación de una actividad privada, cual es el transporte de pasajeros mediante vehículos automotores, por parte de los órganos competentes del Estado Provincial es materia propia de su incumbencia y ajena al control jurisdiccional.

Mientras que la incorporación de la figura de las mandatarias en lo referente a la gestión de la actividad, no constituye por sí mismo agravio constitucional ninguno, ya que remite a un instituto del Código Civil y Comercial al cual deberán sujetarse los sujetos en su aplicación, sin perjuicio de que el poder administrador local pueda exigir el cumplimiento de determinados requisitos para quienes se constituyan en mandatarios. A guisa de ejemplo, cuando el mandato es otorgado a favor de un letrado para ejercer la re-

presentación de un sujeto ante los tribunales provinciales (Ley 622, modif. por ley 1020 y Acordada 1518 S.C.J.Mza.).

En el caso concreto que nos ocupa la introducción de la figura y su reglamentación (Resol. 0142 del 4 de abril de 2019 de la Secretaría de Servicios Públicos) dan cuenta de requerimientos razonables tendentes a asegurar la prestación del servicio y a garantizar la fuente de trabajo de los choferes, centralizando la administración de permisos de taxis o remises en sujetos (personas jurídicas) previamente autorizados y que resultan ser garantes frente a los pasajeros y choferes por los eventuales perjuicios que podrían sufrir.

3.- Sobre la violación del principio de igualdad

Hechas las consideraciones precedentes, en el caso subexámine no se advierte que las normas cuestionadas violenten el principio de igualdad del art. 16 de la Constitución Nacional al reglamentar la actividad e incorporar en la misma la posibilidad de que el servicio sea prestado a través de “plataformas electrónicas” conforme a las especificaciones que establece para el caso en examen y que desarrolla en el articulado que aquí se pone en crisis.

Al respecto la Corte Suprema ha empleado diversas fórmulas tendientes a determinarla. Así ha señalado: “La verdadera igualdad consiste en aplicar la ley a los casos ocurrentes según las diferencias constitutivas de ellos” (Fallos 16:118; 101:401; 123:106; 124:122; 126:280). Como así también que “Es un derecho a que no se establezcan excepciones y privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias” (Fallos 124:122; 126:280; 127:118; 151:359; 157:28; 184:592). Y en ese mismo orden, que “La garantía de igualdad no impide que se contemplen en forma distinta, situaciones que se consideran diferentes, siempre que la discriminación no sea arbitraria, ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo”. Ya que “La garantía del artículo 16 de la Constitución Nacional no impone una rígida igualdad, pues entrega a la discreción y sabiduría del poder legislativo una amplia latitud para ordenar y agrupar, distinguiendo y clasificando los objetos de la legislación, siempre que las distinciones o clasifi-

caciones se basen en diferencias razonables y no en propósitos de hostilidad contra determinadas clases o personas” (Fallos 315:1190). En ese mismo sentido señala Rosatti que el principio de igualdad ha sido concebido bajo la forma de una prohibición de que se formulen o practiquen distinciones arbitrarias u hostiles entre los habitantes (igualdad como no discriminación) y bajo la forma de una exigencia de que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales circunstancias (igualdad como equivalencia), destacando que el primero de los conceptos está contenido en el original art. 16 de la carta magna, mientras que el restante fue incorporado mediante la reforma del año 1994 (Rosatti Horacio, *El código civil y comercial desde el derecho constitucional*, Rubinzal-Culzoni 2016, pg. 131).

Conforme lo determina el art. 14 de la Carta Magna nacional los derechos y garantías allí consagrados se ejercen “conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”, lo que implica, al decir de Gelli que no hay derechos absolutos en su ejercicio y que solo la ley puede reglamentarlos (Gelli María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Tercera edición ampliada y actualizada, ed. La Ley, Bs. As. 2006, pg. 76 y ss.). Conceptos que se correlacionan con lo que establece el art. 28 del mismo cuerpo legal en lo referente a que la mentada reglamentación no puede alterarlos de modo tal que quedan delimitadas las competencias del Congreso en la función reglamentaria que le asigna el art. 14 –ya mencionado-.

Es precisamente de la conjunción de ambas normas que la doctrina ha elaborado el concepto de razonabilidad o debido proceso sustantivo como límite objetivo al poder estatal, el cual alcanza no solo al Congreso sino que también le es aplicable a todos los poderes del Estado y sus funcionarios, en tanto y en cuanto están obligados por el principio de limitación. Por ello, continúa diciendo Gelli, tal limitación alcanza al Poder Legislativo cuando dicta normas generales; al Poder Ejecutivo cuando las reglamenta y aplica, en la interpretación no arbitraria de aquellas; y al Poder Judicial cuando resuelve conflictos en los casos concretos (Gelli, op. Cit. pg. 326).

Y en esa misma línea da cuenta la autora citada que la Corte Suprema ha elaborado desde antiguo pautas de razonabilidad para

examinar la constitucionalidad en ejercicio del poder de policía, dejando a salvo la falta de atribuciones para analizar la conveniencia, oportunidad o eficacia de las normas, pues esa es una atribución propia de los poderes políticos, conceptos de los cuales el cimero tribunal ha trazado la frontera de las cuestiones políticas no judiciales (op. Cit. pg. 328). En este sentido, ha dicho la Corte en el marco de los autos "Thomas, Enrique c/ E. N.A. s/ amparo" que ese tribunal ha destacado con señera precisión que la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los demás poderes, reconociéndose el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Congreso de la Nación, como órgano investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional con el objeto de lograr la coordinación entre el interés privado y el interés público (Fallos: 15 5: 248 ; 241:291, votos de los jueces Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte; 272:231; 308:2268, entre otros).

VI.- Nuestro dictamen

Esta Procuración General considera que la acción de inconstitucionalidad incoada a fs. 38/65 de los artículos 7; 34; 35; 36; 37; 38 inc. D); 39; 40; 42; 43; 52; 53; 57; 59 y 89 de la Ley 9086 planteada por la Asociación de Propietarios de Taxis de Mendoza (A.PRO.TA.M.), debe ser rechazada en función de las razones expuestas a lo largo del presente dictamen.

Despacho, 18 de mayo de 2021.-



H. HECTOR PRADOLAPANE
Fiscal Adjunto Civil
Procuración General