



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

**SALA ELECTORAL y de COMP.ORIGINARIA -  
TRIBUNAL SUPERIOR**

 04/04/2025 - Protocolo de Autos

Nº Resolución: 21

Año: 2025 Tomo: 1 Folio: 101-111

EXPEDIENTE SAC: 9885595 - MUNICIPALIDAD DE CORDOBA C/ 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 N° 306 DE FECHA 30/10/2020 - CUERPO DE COPIAS

PROTOCOLO DE AUTOS. NÚMERO: 21 DEL 04/04/2025

**AUTO**

Córdoba,

**Y VISTOS:** Estos autos caratulados “**MUNICIPALIDAD DE CORDOBA C/ 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 N° 306 DE FECHA 30/10/2020**”(expte. SAC n.º 9885595), llegados a este Tribunal Superior de Justicia (TSJ) con motivo de los recursos de apelación presentados por la parte actora y por el tercero interesado Sr. L. C. C. (presentaciones del 9/11/2020, operaciones electrónicas n.º 361167 y n.º 33616610, respectivamente), en contra del Auto n.º 306 dictado con fecha 30/10/2020 por la Cámara Contencioso-Administrativa de 2.º Nominación de esta ciudad, en cuanto resolvió “*Complementar el Auto n.º 336 del 13/09/2019 en virtud del tiempo transcurrido desde su dictado y, en consecuencia, establecer el plazo razonable de treinta (30) días hábiles judiciales, dentro del cual, la Municipalidad de Córdoba deberá adoptar las medidas necesarias para suplir la omisión constitucional reglamentaria relativa que, en esta fase cautelar, se comprueba con respecto a la implementación operativa y práctica de la Ordenanza n.º 12859 en toda*

*la dimensión actual de los servicios de transporte de autos con chofer, con incidencia sobre los derechos constitucionales invocados por UBER y los terceros admitidos en esta acción de amparo”.*

**DE LOS QUE RESULTA:**

1. El apoderado de la Municipalidad de Córdoba, luego de realizar un repaso de los antecedentes de la causa, expuso los agravios que la resolución cuestionada le ocasiona a su representada, en los términos que se relatan a continuación.

Afirmó que la actividad de Uber constituye un servicio público de transporte que no está legalmente autorizado y que constituye un error no encuadrarla como tal.

Para sostener ello, citó un fallo del TSJ pronunciado en una causa referida al servicio de remises no autorizados y consideró que resulta plenamente aplicable al presente caso (Sentencia del 18/5/1999 en autos “Miranda c/ Municipalidad de Córdoba). Indicó que allí se señaló que, para caracterizar al servicio público, no debe atenderse a la calidad de la persona o ente que lo presta, sino más bien a la índole de la necesidad que por ese medio se procura satisfacer, la cual debe ser una necesidad de interés general o público.

Cuestionó cuál sería la nota diferencial entre una actividad de servicio público y una actividad privada de interés general, y cómo se manifiesta ello respecto a la actividad que realiza Uber.

La decisión cuestionada -afirmó- solo efectuó una diferenciación doctrinaria entre los dos supuestos, pero no precisó cuál es el criterio que permite distinguir a uno del otro, ni por qué encuadra la actividad que realiza Uber en la categoría privada de interés general.

Indicó que en la prestación de transporte de personas que realiza Uber existe una organización compleja, con un organizador que la pone en funcionamiento y decide las reglas y precios; que cobra el precio que paga el usuario y luego transfiere parte del mismo al conductor; que define cómo se presta el servicio, y que acepta o rechaza a los conductores que adhieren.

A partir de allí, expuso que no se advierte una diferencia sustancial que permita afirmar que en este caso hay solo una actividad privada de interés general, diferente a la organización de un grupo de choferes en una remisería en donde hay un servicio público, siendo que, en lo funcional, en ambos

casos, se prestan servicios de transporte de pasajeros en forma organizada. Afirmó que el sólo uso de una *app* o de una plataforma digital no puede marcar la diferencia que justifique el distingo que hace la resolución recurrida.

Reafirmó que encuadrar la actividad que realiza Uber como privada de interés general implica un grave cercenamiento de las facultades de la Municipalidad en el poder de decisión que tiene dentro del ejido municipal.

Por otra parte, postuló que no existe omisión reglamentaria respecto a la actividad realizada por Uber. Por el contrario, explicó que a través de la Ordenanza n.º 12859 se ha establecido en forma expresa y taxativa cuáles son las modalidades de transporte de autos con chofer permitidas en la prestación del servicio público, por lo que quedan excluidas cualquier otra que no se encuentra entre las autorizadas por la legislación municipal.

Transcribió el artículo 5 de la referida ordenanza en cuanto establece que el servicio de autos de alquiler con chofer será prestado únicamente a través de las siguientes modalidades: a) Auto Taxi , b) Auto Taxi para Personas con Discapacidad, c) Auto Remis, d) Auto Remis para Personas con Discapacidad, y e) Auto de Alquiler de Lujo.

A partir de tal regulación, infirió que no existe una omisión reglamentaria, sino que el legislador municipal ha optado por autorizar a determinadas modalidades en la prestación del servicio, en forma taxativa, con exclusión de cualquier otra; respondiendo ello a una decisión de política regulatoria del transporte que es de exclusiva competencia municipal.

Argumentó que no resulta procedente que judicialmente se ordene reglamentar lo que no está admitido por la legislación municipal, ya que la organización del servicio de transporte urbano de personas en su conjunto es una potestad que corresponde exclusivamente a la Municipalidad de Córdoba como órgano regulador y de aplicación.

Razonó que resulta improcedente el emplazamiento dirigido a una actividad legislativa. Para justificar ello, explicó que la Ordenanza n.º 12589 (art. 5) excluye la modalidad de transporte que el Auto n.º 306/2019 ordena reglamentar, por lo que tal reglamentación requiere de la modificación del citado

dispositivo, lo que supone la intervención del órgano legislativo municipal.

En tal orden de ideas, defendió que la forma en que se organiza el servicio de transporte urbano, qué modalidades se admiten, qué cantidad de vehículos son necesarios y se autorizan, qué proporción deben guardar con la cantidad de población, y otros aspectos, pertenecen al exclusivo ámbito de las decisiones políticas que están excluidas de las decisiones de los magistrados.

Reafirmó que resulta improcedente que se señale y se ordene al legislador municipal que efectúe un cambio normativo que implica un cambio en la política seguida para la organización de un servicio público tan complejo como es el transporte, y que además se le fije un plazo para ello.

Explicó que, entre las distintas modalidades y formas de organizar el servicio del transporte urbano, la Municipalidad de Córdoba ha adoptado -a través de la Ordenanza n.º 12589- la que ha considerado más conveniente, siendo una decisión propia del órgano legislativo municipal, de oportunidad y mérito.

Destacó que la orden judicial de reglamentar una modalidad expresamente excluida está dirigida en un sentido opuesto al adoptado por el legislador municipal, y que, entre los diversos aspectos regulados por la Ordenanza n.º 12859 se encuentra prevista la cantidad de prestadores que pueden intervenir en el servicio.

Refirió al articulado de aquella en cuanto dispone que, el otorgamiento de las licencias para el servicio de Autos de Alquiler con Chofer, en sus distintas modalidades, será determinado por la población permanente de la ciudad de Córdoba, conforme a los censos efectuados por el organismo provincial competente y/o sus proyecciones anuales, y no excederá de una licencia de Auto Remis por cada 320 habitantes (art. 33).

Postuló que, en el caso del servicio que intenta implementar Uber, el número de nuevos prestadores que se incorporarían al sistema es indefinido, ya que dependería de la decisión de los directivos de esa empresa, lo que contradice lo que está dispuesto por la ordenanza regulatoria.

Destacó que tal aspecto fue acertadamente considerado por la Cámara en el Auto n.º 336/2019 al considerar la nota suscripta por el responsable de Uber, en la que se indicaba que 26 mil personas

habían manifestado interés en conducir con la aplicación y más de mil de esos interesados ya habían presentado incluso sus licencias profesionales y constancias de inscripción impositivas. Transcribió parte de los fundamentos de tal resolución en cuanto evaluó que *“permitir la operatoria de UBER al margen de las normas municipales en vigor, trasunta un grave menosprecio a un concepto jurídico que subyace en el marco regulatorio de la Ordenanza N° 12.589, conforme a la cual, el régimen municipal de transporte de autos con chofer es un ‘sistema integrado de transporte urbano’ que, además, es el resultado de decisiones políticas y jurídicas, de estudios económicos-financieros, técnicos, sociológicos, poblacionales y, esencialmente, geoestratégicos de la logística de la movilidad urbana de una metrópoli, como es la Ciudad de Córdoba, con una superficie de 576 km2, [...], y una población que alcanzaría a 1.400.000 habitantes”*.

Aseguró que tales consideraciones realizadas por la Cámara en oportunidad de dictar el Auto n.º 336/2019, no han perdido vigencia y justifican mantener la medida cautelar en la forma ordenada por dicho resolutorio y que introducir un enorme número de nuevos conductores va a llevar al colapso del sistema de transporte actualmente en funcionamiento.

Recordó los considerandos invocados por la cámara en aquella decisión en cuanto, recordó que el desarrollo de la organización municipal del sistema de transporte municipal, ha dado testimonio de grandes conflictos sociales con repercusión pública y perturbación de la tranquilidad pública, de la convivencia y de la paz social en la ciudad de Córdoba, que motivaron la intervención del TSJ por salto de instancia (*per saltum*) merced a razones de gravedad institucional relacionadas con el funcionamiento de agencias de remises ilegales (Auto n.º 296 del 19/8/1999, “Ortiz Pellegrini, Miguel Angel” y Auto del 18/5/1999, “Miranda”).

Solicitó que se aplique al presente el criterio desarrollado en esas resoluciones en cuanto se reflexionó que es propio del ejercicio del poder de policía establecer limitaciones a la libertad, reglamentar el ejercicio de los derechos individuales como necesidad derivada de la convivencia social, hasta la convalidación de limitaciones impuestas en aras a la protección de los intereses económicos.

Reflexionó que el sistema de transporte urbano de esta Ciudad funciona como un conjunto de servicios

prestados por distintos medios (ómnibus, taxis, remises) que se complementan entre sí, y no deben verse como sistemas aislados, desconectados o estancos.

Por su parte, trajo a colación también la reflexión referida a la paz social desarrollada en el Auto n.º 336/2019 para fundamentar el dictado de la medida cautelar. Refirió que en dicha ocasión la Cámara atendió a las manifestaciones públicas callejeras de repudio por quienes prestan un servicio de transporte urbano dentro de la legalidad y postuló que las experiencias pasadas debían ser capitalizadas para no comprometer la paz social y el interés general, cuya custodia constituye uno de los fines esenciales del Estado de Derecho.

Indicó que la Municipalidad sancionó la Ordenanza n.º 13043 (el 17/7/2020), por la cual se declaró la emergencia del sistema público urbano de pasajeros y movilidad urbana de la ciudad de Córdoba por el término de un año, prorrogable de manera automática. Explicó que el estado de emergencia responde a la situación crítica que se viene agudizando con motivo de la pronunciada disminución de las actividades provocada por las medidas sanitarias de distanciamiento social que condujo a una disminución muy pronunciada de pasajeros y una estrangulación económica del sistema de transporte en sus distintas modalidades.

Concluyó diciendo que la Municipalidad debe realizar las acciones tendientes a garantizar el funcionamiento del sistema de transporte en su conjunto (Carta Orgánica Municipal [COM], art. 38), el que -insistió- no puede ser considerado en forma segmentada respecto a uno solo de sus formas de prestación.

Hizo reserva de plantear el caso federal.

**2.** Por su parte, el apoderado del Sr. L. C. C. solicitó la revocación del Auto n.º 306/2020, al que lo calificó como arbitrario e inconstitucional. Consideró que las razones conceptuales desarrolladas por la Cámara son acertadas pero que la conclusión no se condice con sus razonamientos.

Afirmó que la decisión priva a su parte de desarrollar una industria lícita y proveerse los medios para su subsistencia por un plazo de 30 días hábiles judiciales sin ningún fundamento válido.

Razonó que resulta incomprensible el plazo otorgado a la Municipalidad para emitir una regulación en

relación a la actividad que realiza Uber, siendo que la Cámara reconoció que su parte tiene derecho a ejercer toda industria lícita, a trabajar, a la igualdad, a asociarse con fines útiles; que la actividad que pretende desarrollar no es un servicio público de titularidad estatal que tenga establecido un permiso previo estatal; que la actividad que pretende desarrollar no está regulada por la Municipalidad de la ciudad de Córdoba; y que esta no puede excusarse en la falta de regulación para prohibir de facto el desarrollo de la actividad.

Realizó reserva de plantear caso federal.

**3.** La Cámara concedió los recursos interpuestos (Auto n.º 333 del 17/11/2020) y elevó las actuaciones al TSJ (11/3/2021).

**4.** Llegada la causa a esta sede, de los recursos presentados, se corrieron traslados a la demandada Uber y a los terceros interesados, Sr. E. G. A. y Dr. A. J. E., respectivamente (decretos del 15/3/2021 y 31/3/2022).

Al responderlo, la demandada Uber y los Sres. A. J. E. y L. C. C., solicitaron se rechace el recurso interpuesto por la Municipalidad (presentaciones del 5/5/2021, 23/7/2021 y 20/4/2022, respectivamente). Por su parte, se tuvo por decaído el derecho no ejercido por el Sr. E. G. A. (decreto del 5/11/2021).

Respecto al recurso planteado por el Sr. L. C. C., la Municipalidad lo contestó solicitando su rechazo (presentación del 21/10/2022); mientras que Uber y el Sr. A. J. E. consideraron que los agravios planteados ya habían devenido abstractos, a pesar de lo cual adhirieron al razonamiento desarrollado en el escrito del recurso de apelación (presentaciones del 13/2/2023 y del 5/5/2023, respectivamente). Mientras que el Sr. E.G.A. dejó caer su derecho a responder la apelación en cuestión (decreto del 21/4/2023).

**5.** Seguidamente, de los recursos de apelación presentados, se corrió traslado al Ministerio Público Fiscal (decretos del 31/8/2023 y del 30/10/2023), el que lo respondió en el sentido que corresponde declarar desierto el recurso interpuesto por el tercero interesado Sr. L. C. C. y admitir parcialmente la impugnación articulada por la Municipalidad de Córdoba, solo respecto de la imposición de un plazo

dentro del cual debía adoptar las medidas necesarias para suplir la omisión constitucional reglamentaria dispuesta en el punto III de la resolución recurrida (Dictamen E n.º 769 del 7/11/2023).

6. Con fecha 15/11/2023 se dictó el decreto por el cual se llamó al TSJ para decidir, el que, al haber quedado firme (14/3/2024) dejó la causa en estado de resolver.

Posteriormente, a instancias de las respectivas partes, el TSJ las ha convocado a sucesivas audiencias (decretos del 19/8/2024, 3/9/2024 y 25/10/2024), celebradas con fecha 30/8/2024, 26/9/2024 y 5/11/2024, respectivamente, en las que no han arribado a ningún acuerdo.

7. El 5/11/2024 la causa fue puesta a despacho y quedó en condiciones de resolver.

#### **Y CONSIDERANDO:**

##### **I. LA DECISIÓN CUESTIONADA**

Los recurrentes solicitaron que se revoque la decisión de la Cámara Contencioso-Administrativa de 2.º Nominación de la ciudad de Córdoba, en cuanto estableció un plazo de treinta días para que la Municipalidad de la misma ciudad adopte las medidas necesarias para suplir “*la omisión constitucional reglamentaria relativa que (...) se comprueba con respecto a la implementación operativa y práctica de la [Ordenanza n.º 12859] en toda la dimensión actual de los servicios de transporte de autos con chofer, con incidencia sobre los derechos constitucionales invocados por UBER y los terceros admitidos en esta acción de amparo*” (Auto n.º 306, del 30/10/2020).

Para un correcto entendimiento de la resolución impugnada, es necesario contextualizar que la Cámara adoptó tal decisión cuando se abocó a resolver el levantamiento de la medida cautelar, solicitada por los terceros interesados y por Uber Argentina S. R. L. (en adelante Uber). Esto, porque se encontraba vigente la orden provisional de suspender la operatividad de la aplicación en las distintas plataformas y, la correlativa abstención de uso para los efectivos y potenciales prestadores que se adhieran y asocien a la misma. Esto, mientras dure la tramitación del proceso judicial (Auto n.º 336 del 13/9/2019).

Importa repasar que, para resolver la medida cautelar primigenia, es decir, la que ordenó la suspensión de la actividad y la respectiva abstención de uso dirigida hacia los prestadores, la Cámara

expresamente había considerado que la prestación brindada por Uber constituía un servicio público de pasajeros, por lo que resultaba indiscutible el monopolio de la municipalidad para regular y controlar tal actividad dentro del ejido municipal de la ciudad de Córdoba.

En tal orden de ideas, recordó que la Municipalidad tiene la obligación de garantizar la prestación de los servicios públicos, asegurar su regularidad, continuidad, generalidad, accesibilidad y mantenimiento para los usuarios, conforme la reglamentación (COM, art. 38) y que tal regulación está dada por la Ordenanza n.º 12859.

Asimismo, precisó que el poder de policía de regulación y control del servicio público de transporte involucra también la seguridad de la comunidad, en particular la de las personas transportadas, por lo que la verificación del cumplimiento de los requisitos preestablecidos para la prestación del servicio es responsabilidad indelegable del Estado municipal (cfr. Auto n.º 336/2019).

Por su parte, en oportunidad de resolver el levantamiento de la medida cautelar dispuesta, la Cámara expresamente destacó que *“más allá de la calificación jurídica que se le asigne al servicio de transporte privado, mediado por la aplicación o plataforma digital UBER, la esencia y/o naturaleza de esa actividad, presenta las notas típicamente definitivas de un servicio o actividad privada, regulada en función del interés general. Especificó que tal 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”* (considerando 4.1, Auto n.º 306/2020).

A partir de allí, reflexionó que la circunstancia que los responsables del negocio, encuadren su actividad exclusivamente en las normas del artículo 1280 y concordantes del Código Civil y Comercial (CCC), y en el tipo tributario de la Ley n.º 10593, que la considera intermediadores de servicios digitales y agentes de retención, solo trasunta una parcialización de las categorías de actividades privadas sujetas a intervención y regulación estatal y administrativa, en el segmento de la actividad que compromete el interés público.

Frente a ello, repasó las bases constitucionales en las que se asientan las prerrogativas de la

Municipalidad para regular la actividad desarrollada por particulares, pero abierta a la demandada pública, como es la desplegada por Uber (Constitución Nacional [CN], arts. 5 y 123; Constitución provincial [CP], art. 180, 186 incs. 7, 9 y 14; COM, art. 38, 38, 40 y 67).

Luego de definir que la prestación desarrollada por Uber se trata de una actividad privada o particular de interés público, advirtió que existe una omisión de la Administración municipal en su desarrollo normativo y que, tal omisión relativa, viene en los hechos a impedir la realización de una actividad lícita, respecto de la cual no existe prohibición alguna (cfr. considerando 7.2, Auto n.º 336/2020).

A partir de allí, procedió a analizar si la omisión legislativa o reglamentaria relativa, puede justificar la prohibición absoluta de la modalidad de transporte discutido en la presente causa, y si tal omisión es constitucionalmente legítima.

A tal fin, ponderó si una legislación por la que se impida el desarrollo de una actividad que no está prohibida, sino que no ha sido prevista en toda su dimensión, justifica el sacrificio del contenido esencial de los derechos humanos y valores constitucionales.

En ese sentido, concluyó lo siguiente: “[L]a Administración Municipal, quien tiene la potestad exclusiva de la regulación legislativa y administrativa, [no puede] diferir sine die, más allá de todo tiempo razonable y sin que existan razones objetivas, que justifiquen la demora, la regulación de la implementación operativa de una actividad lícita, como es en este caso la del transporte de autos con chofer mediado por tecnología digital, que afecta directamente al ejercicio de un derecho constitucional, pues la omisión relativa de regulación legal y de su regulación administrativa para su implementación operativa comporta, de hecho, como ha ocurrido en este proceso, ya no una regulación limitativa del derecho constitucional, sino el impedimento absoluto de su ejercicio” (considerando 9.1, Auto n.º 306/2020).

Asimismo, afirmó que cuando la omisión reglamentaria, que es instrumental al ejercicio de los derechos, anula el contenido esencial de un derecho constitucional, este debe ser protegido por todos los poderes públicos y, en última instancia, por el encargado de defender la vigencia plena y efectiva del Estado de Derecho.

## **II. RECHAZO DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN PRESENTADOS POR LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA Y EL TERCERO INTERESADO**

La confrontación de las objeciones expuestas por las partes recurrente para procurar la revocación de la decisión de la Cámara, con las razones desarrolladas por esta para resolver, determinan el rechazo de las impugnaciones intentadas.

Esto es así, puesto que tanto la Municipalidad de Córdoba, como el representante del tercero interesado, plantean la controversia desde una concepción clásica y privatista de la confrontación procesal, basada en pretensiones absolutas e inflexibles, incompatibles con la inevitable concurrencia de otros valores, que el ordenamiento jurídico también debe proteger cuando se encuentran en juego intereses públicos, como sucede en este caso.

La postura recursiva de la Municipalidad tropieza incluso con la característica esencial de los servicios públicos, cuyo régimen -precisamente- manifiesta defender. Plantear la discusión en torno a si la actividad realizada por Uber constituye, o no, un servicio público, implica olvidar la nota distintiva de la institución que invoca resguardar. Esto, porque no es posible desconocer que la noción de servicio público fue definida como la figura más adecuada para justificar que el Derecho administrativo se encuentra en permanente formación (carácter *in fieri*)<sup>[1]</sup>, pues la actividad que puede ser calificada como tal cambia al compás de la vida social<sup>[2]</sup>, porque responde al entendimiento de la relación que exista entre Estado y sociedad<sup>[3]</sup> en un momento histórico determinado, encontrándose fuertemente influenciada por las necesidades y las políticas económicas latentes en cada época.

Asimismo, cabe recordar que, a pesar de las diferentes posturas doctrinales que existen en torno al acto de creación del servicio público y el Poder u órgano competente para disponerlo, será siempre el Estado, dentro de su propia competencia material y territorial, quien determinará qué actividades o prestaciones serán cumplidas bajo el régimen de servicio público.

Es decir, en nuestro ordenamiento jurídico la titularidad estatal depende, en cada caso, de lo que establezca el legislador, en tanto, ella no surge de la Constitución y tampoco se desprende de la calificación jurídica misma de la noción de servicio público<sup>[4]</sup>.

De este modo, intentar avanzar en la definición de la categorización o calificación jurídica de la actividad que realiza Uber mediante el ejercicio de la presente acción, excede no solo el limitado marco de conocimiento habilitado a los jueces por el instrumento procesal elegido, sino que desborda las facultades y atribuciones propias de la función jurisdiccional.

Por otro lado, los argumentos recursivos de las partes recurrentes desatienden el eje central de la resolución cuestionada en cuanto, fue contundente al afirmar que al margen de la calificación jurídica que cabe asignarle al servicio que brinda Uber, reivindicó la incuestionable potestad y responsabilidad que tiene la Municipalidad en la regulación de tal actividad en virtud del interés público comprometido en ella. Esto implica que, ya sea que se trate de un servicio público o de una actividad privada, el interés público comprometido en su prestación justifica, y al mismo tiempo intensifica, las potestades de control y dirección que le caben al municipio.

No es posible desatender que la cuestión sustancial debatida en este proceso judicial (instado por la actora recurrente), por su complejidad y novedad, obliga a modular los marcos conceptuales e interpretativos de los que parte la Municipalidad.

La causa se debate sobre una realidad imposible de ocultar, que obliga a rediscutir, o al menos rever, las modalidades tradicionales del servicio de auto de alquiler con chofer ante la disrupción tecnológica que implicó el uso de plataformas digitales para contratar tal prestación.

Adviértase que en la presente causa se entrecruzan, por una parte, la pretensión prohibitiva de la Municipalidad, destinada a que el servicio de Uber sea absolutamente prohibido, porque -considera- la prestación de tal servicio sin la correspondiente autorización municipal en las condiciones de la Ordenanza n.º 12589, lo convierte en ilegal y, por eso, solicita -como si la presente acción se tratara de una heterodoxa o impropia acción declarativa de certeza- que la justicia declare tal cosa.

Y, por la otra, como pretensión defensiva, la de Uber y la de los terceros interesados (que invocan sus calidades de choferes y usuario del servicio) que defiende el derecho a desarrollar libremente la actividad del transporte mediado por la tecnología digital. Esto, porque sostienen que su actividad se rige por el CCC (art. 128 y concordantes) y que, por sus características singulares, el servicio que

presta Uber, de transporte privado de personas a través de aplicaciones móviles no ha sido prohibido, ni regulado, por lo que no se le puede exigir una habilitación sobre la base de un régimen de organización de otros servicios, no aplicables a tal actividad.

Frente a ello, la Cámara, a través de dos medidas cautelares, ha interpretado y ponderado debidamente los principios constitucionales en juego con los derechos y las libertades fundamentales involucrados y ha resuelto dos cosas.

En primer lugar, ha prohibido -en forma provisoria- que Uber pueda ser desarrollado en el vacío jurídico absoluto (es decir, sin ninguna reglamentación que contemple tal actividad). En segundo lugar, ha ordenado al municipio que dicte un marco regulatorio provisorio hasta que la cuestión sea resuelta, en forma definitiva por medio del órgano competente y de la respuesta jurídico-normativa pertinente (ordenanza o reglamentación legislativa).

Las decisiones provisionales adoptadas por la Cámara dan cuenta, debidamente, de que la eventual solución que logre compatibilizar el conflicto que actualmente se presenta entre los derechos fundamentales que se encuentran en juego en la causa no puede ser abordada desde la pura normatividad, sino que depende, fundamentalmente, de decisiones de oportunidad, mérito y conveniencia ajenas, en principio, a la función jurisdiccional.

Así, como directora del proceso, la Cámara advirtió la necesidad de que la legislación o su reglamentación actúen con la flexibilidad que permita la implementación adaptativa de la actividad que realiza Uber a fin de adecuar en la ciudad de Córdoba -uno los ejidos municipales más grande del país, el sistema de organización de transporte urbano de pasajeros de autos con chofer, en todas sus modalidades actuales que sean de elección por la sociedad civil ( cfr. considerando 9.4, Auto n.º 306/2020). Y, en esa línea, estableció un plazo de treinta días para que la Municipalidad adopte las medidas necesarias para suplir “la omisión constitucional reglamentaria relativa” que, en esta fase cautelar, quedó comprobada.

### **III. LA NECESIDAD DE FIJAR REGLAS PARA GARANTIZAR LOS INTERESES Y DERECHOS RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD QUE BRINDA UBER**

a. A las consideraciones destacadas por la Cámara para resolver, cabe sumar lo siguiente.

Como se ha dicho con anterioridad, las dos medidas cautelares dictadas por la Cámara -por medio de sendas resoluciones interlocutorias- deben ser vistas como una unidad de sentido. Esto, en tanto, primeramente, dicho tribunal se limitó a prohibir solo que la actividad comercial invocada por Uber pudiera desplegarse en el absoluto vacío jurídico. Por eso, en segundo lugar, a través del Auto n.º 306/2020, la Cámara ordenó a la autoridad municipal (Departamento Ejecutivo) que, en forma provisoria, dictara un marco regulatorio hasta que el órgano competente (Concejo Deliberante) lo hiciera definitivamente.

Ahora bien, los recursos deducidos por la actora y por el Sr. L. C. C. contra el Auto n.º 306/2020 deben ser rechazados. Y, por ende, y atento al tiempo transcurrido sin que la Municipalidad de Córdoba hubiera cumplido en suplir la omisión constitucional que le había atribuido la Cámara, procede que el TSJ -de forma precautoria- reconsidere la referida cautelar hasta tanto el municipio sancione la ordenanza correspondiente o se dicte una resolución jurisdiccional superadora de la controversia planteada. Tres razones justifican y dan soporte a esta salida excepcional que se postula.

La primera es de índole procesal y radica en el carácter provisorio que tienen estas medidas (cfr. el Código Procesal Civil y Comercial [CPCC], art. 462, aplicable por remisión de la Ley n.º 4915, art. 17).

Por ende, las circunstancias obligan a readecuar la disposición precautoria resuelta por la Cámara por medio del Auto n.º 306/2020. Esto, porque, de lo contrario, si el TSJ solo se limitara a ratificar tal decisión podría observarse, nuevamente, lo que ha acontecido hasta ahora: una omisión persistente tras un incumplimiento sostenido de lo resuelto judicialmente. Como consecuencia, el principio del efecto útil del que debe gozar toda resolución jurisdiccional -con más razón si se trata de una dispuesta con el carácter de urgente- obliga a revisar y reestructurar la medida en cuestión.

Aunque en otras materias, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ratificado la premisa que se invoca. Esto, al señalar lo siguiente: “[U]na moderna concepción del proceso exige poner el acento en el valor ‘eficacia’ de la función jurisdiccional y en el carácter instrumental de las normas procesales,

*en el sentido de que su finalidad radica en hacer efectivos los derechos sustanciales cuya protección se requiere, y en ese marco de actuación las medidas de la naturaleza de la solicitada se presentan como una de las vías aptas, durante el trámite del juicio, para asegurar el adecuado servicio de justicia y evitar el riesgo de una sentencia favorable pero ineficaz por tardía”<sup>[5]</sup>.*

De la misma manera, la Municipalidad no podría invocar un adelanto de jurisdicción (sobre el fondo de lo que se debate) ni una confusión entre el objeto de la medida cautelar y el de la pretensión principal. Ello, desde que, simplemente, se trata de la reconversión de la decisión provisoria (que reglamente la actividad de Uber), porque así lo ordenan las circunstancias y porque, luego de cuatro años de haber sido advertida tal necesidad, no se ha registrado un avance concreto que permita superar la omisión marcada.

Desde que la causa ha sido elevada, en el TSJ se han celebrado sendas audiencias a pedido de las partes (cfr. decretos del 19/8/2024, 3/9/2024 y 25/10/2024 y actas del 30/8/2024, 26/9/2024 y 5/11/2024), acompañadas por la consiguiente solicitud de suspensión de los plazos. Esto, lleva a considerar que no se avizora, al menos en el corto plazo, la voluntad concreta de avanzar en una decisión que ponga fin a la controversia.

La segunda razón tiene que ver con lo siguiente. En numerosas ocasiones, el TSJ ha advertido sobre “*la autoridad institucional que le cabe en su carácter de instancia jurisdiccional final en el orden provincial*”<sup>[6]</sup>. Como consecuencia de ello, si las modificaciones normativas que se ordenaran -aun por vía cautelar- “*no tienen lugar o se dilatan indefinidamente, [el TSJ] se ve obligado a efectuar las readecuaciones ‘por vía interpretativa, en sede jurisdiccional, cada vez que sea necesario, con el correspondiente desgaste -no deseado- que lo segundo puede ocasionar*”<sup>[7]</sup>.

Lo que se acaba de destacar se conecta con el principio que emana de la CP, según el cual “[l]os tribunales y juzgados de la provincia, en el ejercicio de sus funciones, aplican esta Constitución [...] como ley suprema” (art. 161). Por ende, en su carácter de primer obligado a ello, la presente resolución del TSJ debe verse como una materialización de tan relevante postulado.

En otras palabras, resulta incontestable que el TSJ entiende que con la magnitud que ha adquirido la

actividad desplegada por Uber, al estar involucrado el interés público se impone su urgente reglamentación con carácter provisorio. Y esto es consistente con lo que tiene dicho el TSJ, en el sentido de que “[l]as decisiones en los juicios de amparo deben atender a la situación existente al momento de ser dictadas”<sup>[8]</sup>. Como consecuencia, no es posible seguir permitiendo que el mentado servicio continúe prestándose en la anomia o, peor, en el abismo de la falta de una reglamentación mínima. Esto último, so pretexto de que, en forma subsidiaria, operarían el principio de reserva de la ley y las eventuales disposiciones civiles, comerciales y/o tributarias que pudieran invocarse o aplicarse supletoriamente.

En tercer lugar, y como corolario de lo que se ha desarrollado, en el plano estrictamente conceptual, no puede negarse que Uber supone un fenómeno mundial que desafía las categorías que hasta ahora se tenían sobre la materia. Esto, desde el momento en que su telón de fondo es la posibilidad de que el servicio pueda ser contratado instantáneamente, en tiempo real y de forma digital (por medio de una aplicación digital o *app*). Por lo tanto, el Estado (en su nivel municipal) dejaría de cumplir su insustituible función de regulador de la convivencia social si no afrontara este fenómeno regulándolo en forma expresa, por más difíciles, problemáticas, controvertidas y polémicas que pudieran resultar muchas de sus aristas.

En esa línea, el TSJ ha subrayado que el ejercicio normativo (sea en su dimensión regulativa o interpretativa), forzosamente, siempre tiene como telón de fondo paradigmas o modelos; esto es, “*conjuntos de aparatos conceptuales que responden a una determinada forma de abordar ciertos fenómenos, condicionados por el momento social, cultural, histórico y político en el que resultan vigentes o aplicables*”<sup>[9]</sup>.

Como consecuencia, una exégesis estática de las constituciones de la Nación y de la Provincia, como de las leyes reglamentarias y del resto del ordenamiento jurídico (provincial y municipal), aferrada a las circunstancias de su sanción o a un determinado momento histórico, no siempre resulta adecuada. Esto, dado que, así concebidas, “*no serían normas idóneas para perdurar y regular la evolución de la vida social, que siempre estaría sujeta a las condiciones originarias y no a aquellas en las que deben*

*ser aplicadas*”<sup>[10]</sup>, complementadas o, directamente, reformuladas. Tal forma de concebir las cosas - como también lo tiene dicho la Corte- “*importaría la paralización de la acción gubernativa y del progreso de la República*”<sup>[11]</sup>.

**b.** En atención a las cuestiones y circunstancias desarrolladas en el marco de este amparo, deviene necesario revisar y reformular la cautelar oportunamente dispuesta por la Cámara, puesto que, hasta la fecha, la misma no ha sido observada por la Municipalidad.

En este orden de cosas, la plataforma fáctica en cuestión hace recomendable recurrir -por analogía- al ordenamiento municipal vigente para regular el servicio público de autos de alquiler con chofer. Esto, para dar sustento normativo mínimo a cualquier decisión del TSJ.

Consecuentemente, estimamos conveniente reconvertir la prohibición absoluta que pesa sobre Uber, sujeta a la condición de que la Municipalidad dictara el correspondiente marco reglamentario, en una autorización parcial y temporal. La misma queda sujeta a igual condición respecto de la Municipalidad, esto es, al dictado de las reglamentaciones necesarias para definir expresa y normativamente esta situación. Todo ello, durante el tiempo que se materialice dicha reglamentación o que la cuestión de fondo sea judicialmente resuelta.

A tal fin, y con carácter excepcional y provisorio, Uber podrá prestar su servicio en la medida en que asertiva y obligatoriamente acredite el cumplimiento de los lineamientos generales establecidos en el presente fallo y los que, eventualmente, fijara también la Dirección de Transporte y Servicios Públicos para regular las aplicaciones proveedoras del servicio de transporte individual que conecten a conductores de vehículos con usuarios que necesitan un servicio de alquiler de autos con chofer (cfr. Ord. n.º 12859); todo, con las precisiones de este pronunciamiento.

Supletoriamente, el articulado de la mencionada ordenanza será aplicable a los fines de las exigencias, procedimientos y validación municipal de tales prestaciones y aplicaciones.

No obstante, cabe señalar la conveniencia de la creación de un registro municipal de prestadores, como así también enunciar la nómina de requisitos que, en todos los casos, deberán cumplimentar los prestadores de dicho servicio, una vez que la Municipalidad cree aquel y efectivice esta decisión

judicial, dentro de plazos brevemente razonables.

Para ello, se deberá crear un registro municipal de: 1) propietarios de los vehículos que se conecten a la aplicación de Uber; 2) de vehículos que se conecten con dicha aplicación, y 3) choferes que conduzcan vehículos que se conecten a la aplicación en cuestión.

Por su parte, y como ya se ha dicho, ahora corresponde enumerar los requisitos que deberán ser acreditados -sin excepciones- para obtener la habilitación que permita operar el servicio. Ellos varían en función de la categoría de que se trate, según el siguiente listado:

**a. Los responsables de la aplicación que provee el servicio de transporte de autos con chofer deberán presentar:** 1) constancia de la inscripción vigente en la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA); 2) constancia de inscripción vigente en la Dirección General de Rentas (DGR, Gobierno de la Provincia de Córdoba); 3) constancia de inscripción vigente en “Comercio e Industria” (Municipalidad de Córdoba); 4) contrato social o estatuto, y el acta de designación de las autoridades actuales en la ciudad de Córdoba; 5) constitución de domicilio legal en la ciudad de Córdoba; 6) certificado de habilitación de negocio; 7) póliza de seguros de responsabilidad civil comprendida, y 8) medio electrónico de pago.

**b. Los propietarios de los vehículos que se conecten a la aplicación deberán presentar:** 1) constancia de inscripción ante la ARCA; 2) certificado de antecedentes sin causas ni condenas penales pendientes (validez del certificado de 6 meses); 3) certificado de no encontrarse inscripto en el registro provincial de personas condenas por delitos contra la integridad sexual (validez del certificado de 60 días); 4) título del automotor radicado y empadronado en la ciudad de Córdoba, con una antigüedad no superior a 10 años; 5) seguro del vehículo, pasajeros transportados y equipajes.

**c. Respecto de la documentación y características de los vehículos que se conecten a la aplicación, se deberá acreditar lo siguiente:** 1) título del automotor radicado y empadronado en la ciudad de Córdoba, con una antigüedad no superior a 10 años; 2) ITV (inspección técnica vehicular) aprobado con renovación cada 4 meses; 3) seguro del vehículo, pasajeros transportados y equipajes; 4) capacidad máxima a transporte de hasta 7 pasajeros; 5) capacidad mínima del baúl de hasta 2 valijas

medianas; 6) contar con aire acondicionado frío/calor, y 7) el vehículo debe estar *ploteado* con el nombre que identifique al servicio que presta y con el logo de la aplicación.

**d. La documentación que deberán portar los choferes de los vehículos que presten en el servicio será la siguiente:** 1) DNI; 2) licencia de conducir habilitante de la ciudad de Córdoba en los términos exigidos por la Ordenanza 12859; 3) alta temprana del ARCA; 4) certificado de cobertura de una aseguradora de riesgo de trabajo (ART); 5) certificado de antecedentes sin causas ni condenas penales pendientes (validez del certificado de 6 meses); 6) certificado de no encontrarse inscripto en el registro de deudores alimentarios morosos (validez del certificado de 60 días), y 6) certificado de no encontrarse inscripto en el registro provincial de personas condenadas por delitos contra la integridad sexual (validez del certificado de 60 días).

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Las razones desarrolladas determinan el rechazo de los recursos de apelación planteados por la Municipalidad de Córdoba y el Sr. L. C. C. (tercero interesado), en contra del Auto n.º 306/2020 dictado por la Cámara Contencioso-Administrativa de 2.º Nominación de esta misma ciudad.

Por las circunstancias acreditadas y el tiempo transcurrido sin que se haya avanzado en suplir la omisión reglamentaria señalada en dicha resolución, el TSJ resuelve reformular la decisión provisoria allí dispuesta. En consecuencia, establecer -en forma excepcional, subsidiaria y provisoria, también- las condiciones y requisitos que previa e indefectiblemente deberá acreditar Uber para obtener la respectiva habilitación municipal que le permita operar en el ejido municipal de la ciudad de Córdoba, conforme los puntos desarrollados en el considerando III.b de la presente resolución. Todo ello, hasta tanto se dicte una decisión jurisdiccional sobre la cuestión sustancial debatida en la presente causa o, hasta que su regulación sea asumida por el órgano público competente (provisoria o definitiva).

Lo propiciado en esta resolución no importa un adelanto de jurisdicción favorable a la pretensión de ninguna de las partes del proceso, sino que, en todo caso, atiende parcialmente la tutela cautelar pretendida por las partes hasta que se resuelva, en definitiva, la cuestión sustancial controvertida.

Sobre esto, conviene resaltar -una vez más- que la nota esencial de la presente decisión cautelar es su

transitoriedad y precariedad, de modo que se extinguirá ante la decisión jurisdiccional de fondo o la decisión final normativa. De igual forma, aún a riesgo de resultar reiterativos, importa subrayar que la presente resolución no implica asumir definición o interpretación de ninguna situación particular de la que pudieran derivarse consecuencias jurídicas ajenas a las específicamente abordadas y tratadas en el presente fallo. Esto, por cuanto se trata solo de una decisión esencialmente provisional, que tiene por finalidad resguardar temporalmente los derechos de rango constitucional que se encuentran en juego.

## **VI. COSTAS**

En relación con las costas, corresponde que sean impuestas por el orden causado. Esto, en atención a la complejidad y el interés público comprometido en la cuestión controvertida (art. 130 del Código Procesal Civil y Comercial de Córdoba [CPCC], de aplicación supletoria en virtud del art. 17 de la Ley n.º 4915).

### **SE RESUELVE:**

**I.** Rechazar los recursos de apelación interpuestos por la actora y el Sr. L. C. C. (tercero interesado) en contra del Auto n.º 306 dictado el 30/10/2020 por la Cámara Contencioso-Administrativo de 2.º Nominación de esta ciudad.

**II.** Reformular la decisión cautelar confirmada y establecer -en forma excepcional, subsidiaria y provisoria- las condiciones y requisitos que previa e indefectiblemente deberá acreditar Uber para obtener la respectiva habilitación municipal que le permita operar en el ejido municipal de la ciudad de Córdoba, en los términos desarrollados en el considerando III.b. Todo ello, hasta tanto se dicte una decisión jurisdiccional sobre la cuestión sustancial debatida en los autos principales o, hasta que su regulación sea asumida por el órgano público competente (definitiva o provisoriamente).

**III.** Imponer las costas por el orden causado.

Protocolícese, hágase saber y bajen.

- [1] Cfr. Marienhoff, Miguel; *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1966, t. 2, p. 18.
- [2] Cfr. Sesin, Domingo Juan; “La función del servicio público”, *La Ley* 2000 – LLP 200, 1/1/2000, 1056. Cita *on line* : AR/DOC/7961/2001, p. 6.
- [3] Cfr. Meilán Gil, José Luis; “El servicio Público en el Derecho Actual”, en *Anuario da Facultade de Dereito*, p. 372.
- [4] Cfr. Mairal, Héctor A.; “La ideología del servicio público”, en *Revista de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot n.º AP/DOC/3009/2012, Publicado: 1993-5-359, p. 25.
- [5] CSJN, Fallos, 334:1691 (considerando n.º 12 del voto de la mayoría).
- [6] TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 8 (30 de diciembre de 2020), “M., M. C.”.
- [7] TSJ, en pleno, SECO, “M., M. C.”, ant. cit. En el mismo sentido, el Auto n.º 86 (27 de diciembre de 2019), “A., V. L.”, entre otros.
- [8] TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 10 (29/11/2021), “M. P. L. V.”, cfr. CSJN, Fallos, 300:844.
- [9] TSJ, en pleno, SECO, Sentencia n.º 24 (18 de diciembre de 2018), “Portal de Belén” (considerando n.º II, suscripto por unanimidad).
- [10] TSJ, en pleno, SECO, “Portal de Belén” (considerando n.º II), ant. cit.
- [11] TSJ, en pleno, SECO, “Portal de Belén” (considerando n.º II), ant. cit.

Texto Firmado digitalmente por:

**ANGULO MARTIN Luis Eugenio**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.04.04

**SESIN Domingo Juan**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.04.04

**TARDITTI Aida Lucia Teresa**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.04.04

**RUBIO Luis Enrique**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.04.04

**CACERES Maria Marta**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.04.04

**LOPEZ PEÑA Sebastian Cruz**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.04.04

**VALENTINI Jessica Raquel**

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2025.04.04