



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

Expte. N° 12687/15 "Luque Silva SRL c/ GCBA s/ amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido y su acumulado N° 12647/15 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Luque Silva SRL c/ GCBA s/ amparo".

TRIBUNAL SUPERIOR:

I.- Objeto

Llegan las presentes actuaciones a esta Fiscalía General a fin de dictaminar sobre el recurso de inconstitucionalidad parcialmente concedido y sobre la queja, ambos interpuestos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante GCBA), de conformidad con lo dispuesto a fs. 264 vta.

II.- Antecedentes

Entre los antecedentes de interés, corresponde señalar que las presentes actuaciones se iniciaron a raíz de la acción de amparo promovida por Fabián Rodríguez, en su carácter de socio gerente de LUQUE SILVA SRL, contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) (ver fs. 1/20). En dicha oportunidad, la parte actora planteó la inconstitucionalidad del art. 15 de la Resolución N° 258/GCBA/SSTRANS/12 (BOCBA N° 3926) por resultar violatorio del derecho de propiedad y la libertad de empresa y trabajo pues, a su entender, bajo el pretexto de reglamentar un tributo ya existente, en realidad ha creado uno nuevo, /contrariando el espíritu y la letra de la Ley N° 3622 y del Decreto N° 143/12 (conf. fs. 1/2).

En este sentido, solicitó que se condene al GCBA a dejar sin efecto la aplicación de la tasa creada por la Resolución mencionada y que se ordene a la empresa verificadora a entregar la tarjeta familiar del chofer incorporado como socio nuevo, con costas.

Indicó que la ley y el reglamento se refieren a un tributo denominado tasa de transferencia, contemplado precisamente para la transferencia de la licencia del servicio de transporte público de taxis. No obstante, la resolución cuestionada, a su criterio, amplía la exigencia del tributo a cualquier modificación que se haga del estatuto social, cuando el titular de la licencia es una persona de existencia ideal.

En esta línea, resaltó que el acto atacado lo afecta pues uno de los socios efectuó una cesión a favor de un tercero, lo que implicó una modificación societaria. Así, señaló la violación del derecho de propiedad, del principio de razonabilidad, de legalidad en materia tributaria, de capacidad contributiva y de la igualdad ante las cargas públicas.

El juez de primera instancia, con fecha 15 de diciembre de 2014, dictó sentencia, mediante la cual rechazó la demanda, sin costas (fs. 191/198 vta.).

Para así decidir, el magistrado interviniente indicó, en primer lugar, que el recurrente logró acreditar el perjuicio que le irrogaría la norma reprochada, motivo por el cual entendió habilitada la intervención del tribunal. En consonancia con lo expuesto, destacó que "...pese a no estar obligada a pagar la tasa, la falta de pago de ese tributo, impediría la prestación de servicios, o sea la explotación del automóvil de propiedad de la sociedad y en virtud del cual aquélla es titular de la licencia de taxi..." (fs. 196).

Sin perjuicio de ello, el *a quo* indicó que tramitaban ante dicho juzgado una serie de causas (ver fs. 197 vta.) en las que se repetían las siguientes características: lo ínfimo del capital social de la parte actora frente al valor de sus activos (licencia de taxi, vehículo afectado al servicio, etc.) y



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

que el socio gerente (Fabián Rodríguez, es decir la misma persona en todos los casos) es quien realiza la cesión a favor de un tercero en virtud de un poder irrevocable otorgado por el socio cedente.

Esto le permitió concluir que:

Si bien la violación de las normas laborales no ha sido materia de prueba ofrecida por la demandada, de lo conocido en todas las causas mencionadas, surge el hecho idéntico de que en todas las sociedades actoras, el socio gerente es Fabián RODRÍGUEZ, quien cede cuotas sociales a terceros en virtud de un poder irrevocable que le otorgó el socio cedente. Ello, lleva a este tribunal a estimar por presunción que podría existir un fraude a la ley laboral. Por lo tanto, sería dable entender que el hecho imponible descrito en la Resolución tachada de inconstitucional no se verifique, porque no se trataría de una cesión de cuotas sociales de una S.R.L., sino de la interrupción de una relación laboral por decisión unilateral del empleador y de manera simultánea la contratación de un nuevo empleado.

Sin embargo, el proceso de amparo no es el cauce procesal adecuado para conocer y probar debidamente ese posible fraude laboral. No es el proceso indicado para citar como terceros a los posibles afectados para que ejerzan la defensa de sus derechos. Incluso no es el indicado para que en ese contexto, ambas partes –actora y demandada– puedan ejercer debidamente todas sus defensas...” (fs. 197 vta./198).

Ante dicha decisión, la actora interpuso recurso de apelación (fs. 199/206).

Por su parte, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, con fecha 2 de junio del corriente año, resolvió declarar la nulidad de la sentencia de grado y, en consecuencia, hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad, para el caso, de lo establecido en el art. 15 de la Resolución N° 258/SSTRANS/12, con costas a la vencida (fs. 227/228 vta.).

Para resolver de ese modo, los magistrados consideraron, en primer

lugar, que la decisión del juez de grado excedió los términos del debate y se apartó del modo en que quedó trabada la litis, por lo que no resulta una resolución ajustada a derecho.

Seguido a ello, consideraron que el art. 15 de la Resolución en cuestión extendió indebidamente el hecho imponible de la tasa de transferencia establecida en la Ley N° 3622, pues mientras aquella grava la transferencia de licencias de taxi, la Resolución, por vía infra legal, alcanzó otros supuestos no contemplados en la ley.

Contra esa decisión, el GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad (232/248).

En dicha ocasión, sostuvo que el decisorio deja de aplicar las normas positivas vigentes en la Ciudad, lo que comporta una irrazonable afectación de la defensa en juicio y los principios de igualdad y legalidad. Asimismo, indicó que la sentencia de la Cámara pone en juego la vigencia del art. 104 inc. 25 de la Constitución de la Ciudad (CCABA) que confiere al Ejecutivo la facultad de recaudar los impuestos, tasas y contribuciones y percibir los restantes recursos que integran el tesoro de la Ciudad.

Particularmente, el GCBA delineó los siguientes agravios:

- a) La sentencia no comprendió los términos de la resolución del juez de grado: en efecto, el magistrado de primera instancia no se excedió de lo que estaba llamado a resolver, sino que por el contrario, señaló que el supuesto de hecho no era el hecho imponible que prevé la norma atacada, motivo por el cual no resultaba factible analizarlo a la luz de dicha normativa. En este sentido, agregó que se trataría en el caso de un fraude a la ley laboral, circunstancia que no podía analizarse en el marco de un proceso con las limitaciones que presenta el de amparo;
- b) La decisión de la Sala omite el análisis de los hechos: por cuanto no se analizó que la sociedad de autos sólo fue constituida para fraguar leyes de orden público;



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

- c) Sobre la admisibilidad de la vía: la Sala afirmó la admisibilidad de la vía en virtud de lo invocado por la parte actora, pese a que no se demostró en autos la existencia de acto u omisión que lesionara, restringiera, alterar o amenazara con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta derecho o garantía alguna del amparista;
- d) No se acreditó el perjuicio: el actor no probó que la entrega de la tarjeta al chofer incorporado se encuentre condicionada al pago de la tasa;
- e) La modificación de la sociedad importa una modificación en la licencia otorgada: se trata de una sociedad en la que, por sus características propias, resulta relevante el conocimiento de quienes la integran, máxime teniendo en cuenta la responsabilidad eventual que pudiera caber sobre los socios en casos de incumplimientos;
- f) El fundamento en que se sostiene la inconstitucionalidad decretada es meramente aparente: no se puede efectuar una visión desprovista de elementos que imbuyen la causa, pues si en realidad se miran las normas desde lo efectivamente acontecido en el caso es allí donde se podrá visualizar que no existe un exceso del reglamento.
- g) Gravedad institucional: en tanto se decreta la inconstitucionalidad de una norma válida y de esa forma le impide al GCBA cumplir sus deberes y ejercitar sus derechos en su territorio, afectando gravemente la organización administrativa y financiera.

Con fecha 8 de septiembre de 2015, la Sala resolvió admitir el recurso de inconstitucionalidad sólo en lo que respecta al agravio delineado en relación con los alcances del principio de reserva de ley en materia fiscal (art. 51 de la CCABA) –ver fs. 258 vta.–.

Asimismo, conforme surge de fs. 362/375 vta., el GCBA interpuso recurso de queja ante la denegatoria parcial del recurso de inconstitucionalidad, más específicamente, en relación con el rechazo de los planteos de arbitrariedad y gravedad institucional.

Así las cosas, se dispuso correr vista a esta Fiscalía General (cfr. fs. 264 vta.).

III.- El rol del Ministerio Público Fiscal

Previo a efectuar cualquier consideración, conviene recordar el plexo normativo que habilita a este órgano de la constitución local actuar ante estos estrados.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispuso en el art. 124 que el Ministerio Público tiene autonomía funcional y autarquía dentro del Poder Judicial, estableciendo que se encuentra a cargo de un o una Fiscal General, un Defensor/a General y un/a Asesor/a General.

En esta inteligencia, entre las funciones asignadas estableció, en lo que aquí interesa:

- a) la promoción de la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, conforme los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, y
- b) velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.

Por otra parte, la ley orgánica del Ministerio Público N° 1.903, modificada por la ley 4891, previó dentro de las competencias del art. 17), "1.- Intervenir en todos los asuntos en los que se hallaren involucrados el interés de la sociedad y el orden público. 2.- Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (...) 5.- Intervenir en los procesos en que se cuestione la validez constitucional de normas jurídicas de cualquier jerarquía, y en los que se



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

alegare privación de justicia. 6.- Velar por la observancia de la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y las leyes nacionales y locales. 7.- Defender la jurisdicción y competencia de los tribunales, asegurar la normal prestación de la función judicial y velar por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal...”.

Por su parte, el art. 3 establece que el Ministerio Público ejerce la defensa del interés social de modo imparcial.

De lo expuesto se colige que el Ministerio Público Fiscal, en tanto actúa de manera imparcial, no ejerce la representación de parte en el proceso, en uso de las funciones y atribuciones conferidas le compete primordialmente la estricta defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, la normal prestación del servicio de justicia, la satisfacción del interés social, el resguardo del debido proceso y la observancia de las normas. Dicha tutela, excede el mero interés particular y de sus planteos, siendo por tanto bienes indisponibles para las partes en particular.

Así lo ha sostenido la doctrina que ha señalado que “El Ministerio Público (...) es una parte especial que representa, en el proceso, al interés social en abstracto, independiente de la mayoría gobernante. Representa a la sociedad en su totalidad, como elegido defensor del orden jurídico al que la comunidad, en su conjunto, se somete. Por ello, al dictaminar, obliga que el juzgador pondere la interpretación que de la ley efectúa (...) No es menos obvio que la ley deberá, a su vez, establecer los casos en que la vista al fiscal, en todas las instancias, inclusive la de la Corte Suprema, ha de ser obligatoria y no optativa, como a veces se lo considera a raíz del resabio de la errónea idea de concebir al fiscal como un mero asesor del tribunal, en lugar de aceptarlo como lo que es en rigor: El representante en el juicio del interés social, al que el juzgado, por tanto, le debe atender sus planteos. De esa suerte, el justiciable verá que sus reclamos, en los aspectos que hacen

al orden público y al derecho federal serán resueltos a través de la coincidencia con los argumentos del fiscal, o bien por fundadas razones encaminadas a demostrar lo errado de éstos...” (v. Obarrio, Felipe Daniel, en El Ministerio Público: Cuarto poder del Estado, La Ley, 1995-C, 870, citado por Sabsay, Daniel Alberto, ob. Cit., ps. 390/391).

Asimismo, la CSJN ha hecho hincapié en éstas funciones asignadas al Ministerio Público, diferenciándolas de aquellas asignadas a los órganos que tienen por objeto defender a la Administración, al indicar que su actuación “...trasciende el exclusivo propósito persecutorio; y que el art. 25 de la ley encomienda a dicho órgano –entre otras funciones– promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad (inc. a), representar y defender el interés público (inc. b), velar por la observancia de la Constitución Nacional y de las leyes de la República (inc. g) y por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal (inc. h)...”, indicando que le compete “...no sólo como titular de la pretensión punitiva que se ejerce en la esfera penal, sino también como magistratura de control, a fin de custodiar el orden público y la defensa del orden jurídico en su integridad...” (CSJN, Líneas Aéreas Privadas Argentinas S/ infracción ley 11.683”, Recurso de Hecho, del 31/10/2006, voto en disidencia del Dr. Juan Carlos Maqueda).

Con tal criterio expuesto, en cumplimiento de la manda constitucional y legal citada se ejercerá la respectiva tutela la cual podrá abstraerse de los agravios que pudieran ser planteados por las partes intervinientes en el proceso.

IV.- Admisibilidad

En lo que respecta al recurso de inconstitucionalidad, advierto que fue interpuesto en legal tiempo y forma y ante el Tribunal que dictó la resolución atacada. Además, considero que, tal como sostuvo la Sala, el



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

recurrente logró formular un planteo en relación con los alcances del principio de reserva de ley en materia fiscal, previsto en el art. 51 de la CCABA, circunstancia suficiente para habilitar la vía extraordinaria intentada.

Por su parte, en cuanto al análisis de admisibilidad del recurso de queja, he de señalar que fue interpuesto por escrito, ante el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), en legal tiempo y forma (conf. art. 33 de la Ley N° 402 y 23 de la Ley N° 2145) y contiene una crítica suficiente del auto denegatorio.

Asimismo, estimo que el GCBA acierta al afirmar que la decisión de la Cámara pone en juego la vigencia del art. 104 inc. 25 de la CCABA, cuestión que también amerita la revisión ante esta instancia.

No obstante lo expuesto, lo cierto es que, en ejercicio del rol que le cabe a este Ministerio Público, tal como fue reseñado en el punto precedente, advierto que el presente proceso se ha desarrollado sin la pertinente corroboración de la existencia de un "caso" en los términos del art. 106 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA), circunstancia que afecta de manera directa el debido proceso y que, en esta instancia, debe conducir a V.E. a rechazar la presente acción de amparo.

V.- La legitimación de la parte actora para interponer la acción y la existencia de caso.

Las circunstancias de autos resultan análogas a las analizadas por este Ministerio Público *in re* "Stescobich SRL c/ GCBA y otros s/ amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido" (Expte. N° 12399/15) y "Schvartz SRL c/ GCBA y otros s/ amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido y, acumulado" (Expte. N° 12397/15), que dieron origen a los Dictámenes FG N° 448-CAyT/15 y 453-CAyT/15, respectivamente.

En ambas situaciones, de la compulsión de las actuaciones se advirtió, tal como acontece en autos, que la parte actora, que invoca su calidad de titular de una licencia de taxi, no ha logrado acreditar tal extremo. En aquellas oportunidades se propuso, en atención a la ausencia de una correcta valoración de los elementos de prueba, reenviar las actuaciones a la Cámara de Apelaciones para que se dicte una nueva sentencia conforme a derecho.

Sin embargo, un nuevo análisis de la cuestión me conduce a proponer a V.E. otra solución, en tanto considero que dicha circunstancia (esto es la falta de acreditación de la calidad que la parte actora invoca) impide considerarla legitimada para promover la pretensión delineada en la demanda.

En efecto, si la actora no logró acreditar en autos que reviste la calidad de licenciataria de taxi, no puede considerarse legitimada para pretender el derecho que invoca, esto es la declaración de inconstitucionalidad del art. 15 de la Resolución N° 258/GCBA/SSTRANS/12. En consecuencia, no nos encontramos ante la existencia de un caso en los términos del art. 106 de la CCABA y, por tanto, se encuentra vedada la intervención de este poder judicial.

Esta circunstancia debió ser analizada (y advertida) al inicio del proceso, pues lo cierto es que sin acreditar dicho extremo, la parte actora no puede reputarse agraviada por la norma que aquí viene a cuestionar.

Si se analiza con detenimiento la contestación de demanda se puede advertir que, en dicha oportunidad, el GCBA señaló que “La parte actora no demuestra ni siquiera mínimamente sus dichos. No se ha acompañado un solo elemento probatorio tendiente a acreditar las circunstancias alegadas (...) La realidad es que no existen elementos ni fundamentos que prueben que una afectación ilegítima de sus derechos constitucionales” (fs. 93).

Pese a que la demandada efectuó dicha consideración bajo el



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

planteo de “inexistencia de daño” [punto II. A. 3], el magistrado debió hacer mérito de lo allí expuesto, pues es sabido que el *nomen iuris* empleado por las partes no constituye obstáculo para que los jueces efectúen un adecuado tratamiento de los argumentos por ellas desarrollados. Mas aun, cuando se trata de cuestiones que hacen a la existencia misma de una controversia susceptible de habilitar su tratamiento por parte del órgano jurisdiccional.

Ello así, por cuanto cabe consignar que el art. 106 de la CCABA impone a los jueces operar sobre causas, esto es, controversias acerca de la existencia y alcance de derechos subjetivos o de incidencia colectiva y no sobre toda clase de conflicto o disputa, por significativos que fueren; extremo cuya concurrencia incumbe a los jueces verificar, aun de oficio¹.

Por otra parte, no puede perderse de vista que el GCBA planteó la improcedencia de la vía de amparo (conf. fs. 88/89), pues de hecho, al carecer de un gravamen concreto, no es éste el cauce procesal adecuado. En todo caso, la parte actora podría cuestionar el encuadre constitucional de la norma en cuestión a través de la acción prevista en el art. 113 inc. 2 de la CCABA.

En relación con la legitimación para actuar, tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que la legitimación de los sujetos para promover las acciones judiciales constituye un presupuesto necesario para que exista un “caso o controversia” que deba ser resuelto por el Tribunal², y que el mismo es *comprobable de oficio*, en la medida que su ausencia o desaparición importa la de juzgar y no puede ser suplida por la conformidad de las partes³.

En ese sentido, la Corte Suprema también ha indicado que la

¹ Conf. Fallos: 331:2257; 308:1489, entre muchos otros y doctrina receptada en el voto del Juez Lozano en el precedente “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Yell Argentina SA c/ GCBA s/ acción meramente declarativa art. 277 CCAyT’”, expte. n° 8133/11, sentencia del 23 de mayo de 2012.

² Conf. Fallos 322:528, 326:3007, entre otros.

³ CSJN, “Universidad Nacional de Río Cuarto c/ Pcia. De Córdoba y otros s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia de fecha 20/05/2014.

existencia de "caso" presupone la de "parte", esto es, la de quien reclama o se defiende y, por ende, la de quien se beneficia o perjudica con la resolución adoptada al cabo del proceso. Así, se indicó que "...la 'parte' debe demostrar que persigue en forma concreta la determinación del derecho debatido y que tiene un interés jurídico suficiente en la resolución de la controversia o, como lo ha sostenido esta Corte, que los agravios expresados la afecten de forma 'suficientemente directa' o 'substancial' (Fallos: 306:1125; 308:2147 y 310:606, entre otros)...".

La ausencia de interés jurídico suficiente deviene del hecho de que la actora no logró acreditar la calidad que invoca, esto es, reitero, ser titular de una licencia de taxi.

Téngase en cuenta que pese a que la parte actora ha manifestado que es una Sociedad de Responsabilidad Limitada "que tiene una licencia de taxi" (fs. 3 vta.), dicho extremo no se encuentra acreditado en autos, lo que debió haber conducido al rechazo sin más de la presente demanda.

Repasemos la documental acompañada por la actora:

- a) A fs. 23/25 luce una copia de la escritura constitutiva de la sociedad de la que surge que tiene por objeto "dedicarse por cuenta propia, de terceros o asociada a terceros en cualquier parte de la República a las siguientes actividades: La explotación del servicio público de autos de alquiler tipo taxímetro como titular de las licencias de taxis respectivas, y la adquisición y/o transferencia de licencias de taxis y de automóviles para destinarlos a dicha actividad" (cláusula Segunda).
- b) A fs. 27/29 obra copia simple de la escritura de cesión y modificación de contrato social donde el Sr. Martín Roberto Mañaricua, titular de 3.900 cuotas de la SRL LUQUE SILVA representado por su apoderado el Sr. Fabián Rodríguez, cede al Sr. Freddy Illanes Laime dichas cuotas sociales.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

- c) A fs. 31/33 se agregó una copia simple de la escritura de transferencia de licencia de taxi, mediante la cual el Sr. Fabián Rodríguez transfirió a “LUQUE SILVA S.R.L.” la Licencia de Taxi número 21743. En dicha pieza, el escribano actuante dejó constancia de que se notificó a la Sociedad “...de los términos de la Resolución n° 297/03 de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; notificándola expresamente también de su obligación de presentarse dentro de los próximos sesenta días corridos ante el ‘Registro Unico del Servicio Público de Automóviles de Alquiler con Taxímetro’ para acreditar la documentación y completar los trámites necesarios que la habiliten para la prestación del servicio de taxi en esta ciudad” (ver fs. 31 vta./32).
- d) A fs. 40 acompaña una copia simple de la licencia 21743, donde surge que su vencimiento es el 04/12/2013, y su titular es LUQUE SILVA S.R.L.

Al contestar oportunamente el traslado conferido, la parte demandada negó cada uno de los extremos alegados por la actora (cfr. fs. 96/98 vta.). Asimismo, hizo hincapié en que “...todas las constancias documentales acompañadas por la actora son fotocopias simples sin certificación de autenticidad alguna...” (fs. 100 vta.).

En virtud de ello, el Sr. juez de grado resolvió a fs. 123 librar un oficio a la Inspección General de Justicia (IGJ) a fin de que certifique la veracidad de las escrituras acompañadas referidas a la Sociedad; y librar otro a SACTA a fin de que informe: a) si las modificaciones societarias deben pagar la tasa de transferencia de licencia; b) en caso afirmativo indique el monto que debe pagar; c) si la sociedad debe abonar la tasa de transferencia a fin de obtener la tarjeta de chofer y, finalmente; d) si la


Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

sociedad debe abonar la tasa de transferencia a fin de obtener la tarjeta familiar y dorada (con. Fs. 125). Dicha resolución no fue impugnada por la parte actora.

A fs. 136/168 luce la contestación de la IGJ, mientras que a fs. 131 se encuentra agregada la contestación de la autoridad.

Ahora bien, de ninguna de ellas surge que la parte actora reviste la calidad de titular de una licencia de taxi.

De todo ello se colige que la actividad probatoria no permite acreditar el extremo denunciado por la actora. La calidad de titular de una licencia de taxi debería desprenderse, a criterio de la parte actora, de una copia simple de la licencia –cfr. fs. 40– y de una escritura de transferencia obrante a fs. 31/33, en la que se deja expresa constancia que la Sociedad debe presentarse ante la autoridad administrativa correspondiente para completar los trámites necesarios que la habiliten para la prestación del servicio. Circunstancia que, claro está, tampoco fue acreditada en autos.

Todos extremos que, reitero, fueron oportunamente negados por el GCBA.

En consecuencia, la actora no logró acreditar la calidad que invoca y, por tanto, no puede considerársela legitimada para promover la presente acción. Si no resulta de la prueba producida en autos que la Sociedad es titular de una licencia de taxi, entonces no puede considerársela con interés jurídico suficiente para pretender que se declare la inconstitucionalidad de una norma que, precisamente, alude perjudicarla en el desarrollo de dicha actividad laboral.

Esta circunstancia debió haber sido advertida por los Sres. Jueces, pues constituye un examen que les compete aun de oficio. Sin embargo, a esta altura del proceso, dicha omisión conduce –a criterio del suscripto– al rechazo sin más de la presente demanda.



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

VI.- Cuestión constitucional: la potestad de la Administración para reglamentar un tributo.

Sin perjuicio de lo hasta aquí señalado y, para el caso de que V.E. no comparta el criterio delineado en el punto precedente, corresponde adentrarse en el análisis de la declaración de inconstitucionalidad del art. 15 de la Resolución N° 258/GCBA/SSTRANS/12, efectuada por la Alzada.

Cabe señalar a priori que el presente caso no fue iniciado como consecuencia de una determinación de oficio efectuada por la Administración. Por el contrario, la presente acción se inicia con una acción de amparo interpuesta por la actora, en el que solicitó expresamente que se declare la inconstitucionalidad del art. 15 de la Resolución N° 258/GCBA/SSTRANS/12, arguyendo un exceso reglamentario.

En esta línea, considero oportuno recordar que, la Sala hizo lugar a la declaración de inconstitucionalidad y para así decidir estimó que la norma extendió indebidamente el hecho imponible de la tasa de transferencia establecida en la Ley N° 3622, "...pues mientras aquella grava la transferencia de licencias de taxi, la resolución, por vía infra legal, alcanzó otros supuestos no contemplados en la ley" (fs. 228 vta.).

En consonancia con ello, el Tribunal agregó que:

En estos términos, corresponde recordar que la primera fuente de interpretación de la ley es su literalidad (Fallos: 335:1036), en la medida en que esta resulte clara. En suma, la transferencia de "...*toda licencia de taxi*..." que puede titularizar una persona física o jurídica a la que alude la ley no equivale a la transferencia de "...*acciones o cuotas sociales*..." de personas jurídicas titulares de licencia, lo que origina, en este caso, la inconstitucionalidad de la resolución objetada (fs. 329 vta.).

Arribado a este punto, adelanto que no comparto el argumento

0
Martin Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

reseñado, razón por la cual entiendo que el decisorio cuestionado vulnera la facultad del Poder Ejecutivo local para reglamentar y recaudar los tributos, conforme lo dispuesto por los arts. 102 y 104, incs. 2 y 25 de la CCABA.

En efecto, conforme se desprende del decisorio referido, la Sala no dedica ni una línea más para explicitar las razones por las cuales entiende que la norma modificó o alteró el hecho imponible. En concreto, no explica las razones por las cuales estima que la cesión de acciones que implica la traslación de la licencia de taxi con un automóvil -tal como lo prevé el artículo 12.4.1.7 de la ley- en una persona jurídica, no implica una “transferencia de licencia” en los términos de la ley N° 3622.

Nótese que la ley N° 3622 define el hecho imponible en el punto 12.4.1.7, al señalar que la tasa grava “La transferencia de toda Licencia de taxi” (el resaltado no es original). De esta manera, resultaba al menos necesario una mínima explicación para fundar por qué se consideró que la cesión que se efectúa entre integrantes de una persona jurídica, cuando ello implica una licencia de taxi y el correspondiente automóvil, como establece la Resolución N° 258, estaría excluida de tal previsión legal.

Por otra parte, toda vez que como se mencionó, la inconstitucionalidad aquí pretendida fue arguida por la parte actora como pretensión rectora del amparo interpuesto, correspondía a ella la carga de demostrar por qué considera que el Ejecutivo se excedió en sus facultades reglamentarias.

Nada de ello ocurre en el caso. Ni la actora funda adecuadamente las razones por las que entiende que no constituye dicha cesión una transferencia de licencia, ni la Cámara explicita los motivos para fundar el exceso reglamentario.

Tal decisión, entiendo, no sólo vulnera las facultades del Poder Ejecutivo local, sino que coarta incluso la autonomía local. Así al menos lo ha entendido la inveterada jurisprudencia de la CSJN, al señalar que “...sustentada por elementales principios que hacen a la esencia de la forma



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

federal de gobierno, las provincias poseen un amplio poder impositivo que incluye las facultades de crear tributos, determinar las materias imponibles y establecer las formas de percepción de aquéllos” (Fallos: 243:98, 249:292 y sus citas, entre otros).

En efecto, por disposición constitucional, compete a la Legislatura local legislar en materia tributaria, es decir, establecer los impuestos, tasas y contribuciones que considere pertinente (cfr. arts. 51 y 80 inc. 2 de la CCABA).

Sin embargo, una vez sancionado el tributo, el texto constitucional asigna al Poder Ejecutivo la facultad para reglamentarlo (arts. 102 y 104 inc. 2), de manera que le sea posible su recaudación (art. 104 inc. 25).

De esta manera, a los fines de posibilitar la recaudación de los tributos, el Ejecutivo deberá establecer las condiciones en que ella se llevará a cabo, resguardando la garantía de igualdad y evitando cualquier frustración a sus deberes –siempre por supuesto, en el marco de las previsiones legales y bajo el hecho imponible dispuesto por la ley-.

En consecuencia, como síntesis, puede señalarse que mientras el Poder Legislativo es quien se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar en materia tributaria, al Poder Ejecutivo le compete la reglamentación de los tributos y su instrumentación, con arreglo al principio de legalidad y de la realidad económica, para alcanzar una mayor justicia en la distribución de las cargas tributarias, una más equitativa proporción entre los gravámenes y la capacidad contributiva de los particulares y, en su caso, una mejor recaudación de los recursos. Siempre reitero, sin que la reglamentación del Ejecutivo signifique crear o modificar la tasa o el tributo.

Precisamente, bajo estos lineamientos es que actuó la Administración Pública cuando la Subsecretaría de Transporte de la Ciudad dictó la Resolución N° 258/12 en uso de sus facultades, como norma

complementaria e interpretativa del Decreto N° 143/GCBA/12 reglamentario del Código de Tránsito y Transporte, en cuanto a la aplicación de la tasa con que se gravan las transferencias de licencias de taxi, establecida en el art. 12.4.4.5 del Anexo I de dicho código.

Efectivamente, la Legislatura local estableció en el mencionado artículo que “La transferencia de toda Licencia de taxi, estará gravada por una tasa, la que estará destinada exclusivamente a constituir un fondo, administrado por la Autoridad de Aplicación del presente Código” (el resaltado me pertenece).

Por su parte, a través del Decreto N° 143/12, la Administración reglamentó lo relativo a la inscripción de la licencia, la presentación de la boleta de depósito, el Certificado de Titularidad previo a la escrituración de la transferencia y las supuestos de excepción de dicha tasa.

Finalmente, el Subsecretario de Transporte de la Ciudad dictó, con fecha 23 de mayo de 2013, la Resolución objeto de estudio, en cuyo art. 15 se previó que:

En caso de tratarse de personas jurídicas titulares de Licencia/s de Taxi, al transferirse las acciones o cuotas sociales, la Tasa de Transferencia será proporcional a la cantidad de licencias involucradas, no pudiendo ser inferior a la Tasa de Transferencia de una (1) Licencia. Cada una de las modificaciones estatutarias, deberá ser comunicada a la Autoridad de Aplicación, tomándose cada cambio societario individualmente a los efectos del Tributo precedente. Para el caso de transferencia total del capital social, se abonará una Tasa de Transferencia por cada Licencia de Taxi que integre el mismo. Si se transfiriese un porcentual del Capital Social, la Tasa de Transferencia será proporcional al capital en Licencia/s de Taxi transferido, no pudiendo ser nunca inferior a una (1) Tasa de Transferencia, ajustando los valores decimales que pudieren resultar de aplicar la proporcionalidad al número entero siguiente.

De ello se desprende que, en realidad, la Administración no hizo más que interpretar el concepto de “transferencia” contenido en la ley. En esa tarea, concluyó que también quedaban alcanzadas por tal previsión las



**Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General**

transferencias de acciones o cuotas sociales de las personas jurídicas titulares de licencias de taxi.

En efecto, por medio de la Resolución N° 258/12 el Ejecutivo no modificó ni diseñó un nuevo hecho imponible. Por el contrario, se limitó a establecer los casos en que correspondía su recaudación por configurarse el mismo, en los términos previstos por la ley.

Se trata, en consecuencia, de una actividad desarrollada en ejercicio de las facultades que le son propias, pues lo cierto es que, en la práctica, tal como surge de las constancias de autos, la transferencia de cuotas sociales conlleva una modificación de los sujetos que efectivamente desarrollan la actividad que el legislador tuvo en miras al establecer el presente tributo.

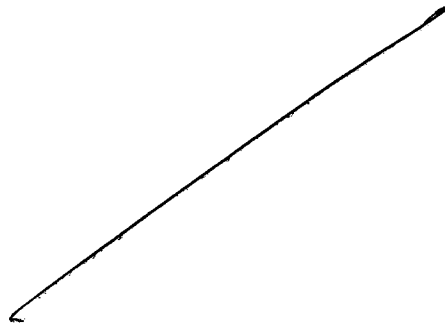
Por tal motivo, no advierto en el caso la afectación del principio de reserva de ley señalado por la parte actora, que tuvo favorable acogida por parte de la Alzada. Por el contrario, reitero, asistimos al despliegue de actividad reglamentaria que, en tanto se circunscribió a los límites de los términos previstos en la norma sancionada por el Poder Legislativo local, debe reputarse ajustada a las previsiones del sistema constitucional vigente.

VII.- PETITORIO

En virtud de todo lo expuesto precedentemente, considero que V.E. debería: 1) declarar admisible la queja; 2) hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el GCBA; 3) revocar la sentencia recurrida y rechazar la presente demanda.

Fiscalía General 26 de octubre de 2015.

DICTAMEN N° 542 CAyT/15



Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.


M de las Nieves Macchiavelli
Secretaría General
Secretaría Judicial
Fiscalía General - C.A.B.A.