

CAUSA Nº 23800 CCALP "ASOCIACION AZUL Y OTRO S/AMPARO"

En la ciudad de La Plata, a los catorce días del mes de Mayo del 2019 reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, en Acuerdo Ordinario, para pronunciar sentencia en la causa "ASOCIACION AZUL Y OTRO S/AMPARO", en trámite ante el Juzgado en lo Correccional Nº 5 del Departamento Judicial La Plata (expte. Nº -4737-), con arreglo al sorteo de ley, deberá observarse el siguiente orden de votación: Señores Jueces Dres. Gustavo Juan De Santis, Gustavo Daniel Spacarotel y Claudia Angélica Matilde Milanta.

El Tribunal resolvió plantear la siguiente

CUESTIONES:

1. ¿Qué pronunciamiento corresponde?
2. ¿Qué cabe decidir en materia de honorarios?

VOTACIÓN:

A la primera cuestión planteada, el Dr. De Santis dijo:

I. En el marco de la acción constitucional promovida por la "Asociación Azul" y Daniel Sarmiento, contra "Transportes La Unión Línea 202 Sociedad Anónima", en procura de obtener pronunciamiento que la condene a readecuar la totalidad de las unidades de la flota afectada al servicio público de transporte colectivo para hacerla accesible a las personas con discapacidad motriz, arriban los autos a esta instancia para considerar el recurso de apelación que impugna la sentencia que rechaza esa empresa judicial.

Cabe recordar que la pretensión fue deducida por la representación de personas con discapacidad, que predica la entidad actora, y la condición de afectado del co demandante, en el marco de lo dispuesto por la cláusula 43 de la Constitución Nacional.

También que la resolución impugnada valora sin contradicción la plataforma de hecho que sostiene al suceso judicial, en cuanto se mostraría reconocida una situación fáctica que revelaría pendiente de consumación las condiciones de adaptabilidad de las unidades afectadas al servicio público.

La discusión, con ese marco, viene acotada a la presencia de la eximente que predica la empresa de transportes demandada, aduciendo las sucesivas prórrogas que dispusiera la autoridad concedente para adecuar progresivamente sus vehículos al universo de usuarios comprendidos.

El desenlace que llega con recurso deja ver la ausencia de una conducta ilegal o arbitraria de la demandada, en la medida que la normativa con vigor aplicativo permitiría inferir la existencia del alargamiento del término para cumplir con la adaptación establecida por el marco regulatorio provincial.

Para abastecer esa conclusión, el pronunciamiento apelado no sólo da cuenta de este último, con cita del decreto ley 16.378, de la ley 13.757, del decreto nº 6864/58 y de la resolución nº 259/16, sino que además ofrece los contornos relativos al proceso constitucional que, según el entendimiento que revela, requerirían de ese comportamiento antijurídico pero con un nivel de exposición manifiesto.

El juez de la causa, después de la consigna de la derogación de este último reglamento (conf. res. n° 142/18), se informa en la prórroga por 180 días para dar cumplimiento progresivo al marco regulatorio en la especie que ventila el pleito.

A partir de ese umbral, construye una lógica que parte de la imposibilidad de censura, desde el andarivel que reclama la acción de amparo, en relación con una cuestión que, así suscitada, ofrecería múltiples aristas de discusión, no susceptibles de elucidación por una ruta que ve siempre limitada a lo manifiesto.

Con ese cuadro decisorio y la distribución de las costas en el orden causado arriban los autos a este tribunal.

II. El recurso de apelación articulado es admisible (conf. arts. 16, 17 y ccs. ley 13.928, t. seg. ley 14.192 y esta cámara competente para su tratamiento (conf. art. 17 bis y ccs. ley 13.928 cit.).

Esa tarea habré de emprender, prescindiendo del aspecto relativo a la legitimación de la asociación civil, pues habilitado el proceso por el demandado individual y un desenlace que habrá de confirmar el fallo apelado, esa variable de tratamiento queda confinada a la neutralidad.

Asimismo, de los agravios de la recurrente, he de señalar que los relativos a las normas y tratados internacionales que conciernen a la protección integral de las personas con discapacidad carecen de toda impronta constitutiva para un proceso que no ha aportado discusión ni debate alguno sobre su vigencia y alcances, ni ha comprendido al estado provincial desde su deber de garante de esos derechos de indudable reconocimiento, tal y como lo admite en el respectivo memorial la parte actora.

La participación como tercero de la representación fiscal tampoco altera un cuadro de demanda siempre dirigido a la empresa de transporte y su sostén en el incumplimiento de las disposiciones de adecuación de sus unidades.

Lo propio cabe destacar respecto de la diferencia que trae el recurso entre la procedencia y la admisibilidad del proceso de amparo, creyendo encontrar una hipótesis de error de juzgamiento en una cuestión que también adolece de relevancia, a la luz de cuanto ha podido predicar la apelante en esta instancia y puede extraerse del pronunciamiento de clausura.

Dicho ello, advierto que el recurso de apelación insiste en la inobservancia por la demandada de las disposiciones tutelares que reportan el escenario contextual de su requerimiento inicial, argumentando acerca de su integración al marco regulatorio de la concesión, su prevalencia por sobre las disposiciones locales y por lo tanto su fuerza vinculante para la prestataria.

Esa línea argumental no es de recibo.

En efecto, como ya lo expresara no se encuentra en discusión el vigor de los tratados internacionales y las disposiciones constitucionales tutelares, sino una variable eximente, transitoria y de adaptación progresiva de las unidades afectadas al servicio público que, en todo caso, de considerarse en infracción jurídica para el universo especial alcanzado, escapa a las posibilidades de verificación inmediata de la acción de amparo por ofrecer un cuadro opinable y de debate que éste excluye (art. 20 inc. 2 CPBA).

Su condición subsidiaria y de auxilio al sistema procesal descoloca un intento de demanda que se ofrece en exceso a la condición de verificación inmediata de ilegalidad que derive de la

norma en su contraste con los hechos y que reclama la naturaleza inherente de esa ruta adjetiva constitucional (conf. art. 20 inc. 2 CPBA y ley 13.928, t. seg. ley 14.192).

La composición del caso desplaza su tratamiento hacia los carriles regulares de elucidación.

El suceso judicial los muestra en el proceso administrativo por conducto del conjunto de las pretensiones que enuncia y que comprenden a las relaciones de uso y de consumo (conf. art. 166 CPBA y arts. 2 inc. 2, 12, 13 y ccs. ley 12.008, t. seg. ley 13.101) y configuran, en parte, las variables de protección singular de los usuarios de servicios públicos, condición esta que reúne la actora.

El conflicto que arriba a la jurisdicción, desde el ángulo de la complejidad de trámite que connota, configura una de las hipótesis de desplazamiento que determina el artículo 23 de la ley 13.133 (t. seg. ley 14.514), pues para su elucidación, ni la acción de amparo o el proceso sumarísimo al que refiere esta última disposición resultan mecanismos aptos, en la medida que el análisis de compatibilidad del marco regulatorio con las normas de mayor jerarquía cuya aplicación reclama la recurrente escapa a cualquiera de esas variables procesales urgentes.

En el segmento de legislación vigente, que dejar ver la apelante como agravio, vuelve sobre sus argumentos de promoción, sin advertir que la trama de esa cuestión y el mismo ejercicio de la prerrogativa de prórroga de la autoridad concedente, que describe y desarrolla, son componentes que participan de la exclusión de tratamiento por la vía del amparo que ha sido consignada.

El amplio desarrollo relativo cae bajo el impedimento de la acción elegida.

Lo mismo cabe señalar para la crítica del segmento decisorio que concierne a la aplicación de la resolución n° 142/18 de la que resulta un aplazamiento en más a los anteriores, de 180 días a partir de su publicación, pues puede comprenderse sin hesitación que el progreso de la apelante sobre las aristas de inconstitucionalidad, por mucho, también desborda la variable ritual intentada, sin perjuicio que deba señalar que la incorporación al proceso sólo depende de su vigor, pues se trata de una norma típica que integra el marco regulatorio de la concesión y que no exige otra condición para ser valorada en el proceso como componente de la conducta de la demandada.

Si a su contenido se suman los reglamentos anteriores, todos en una misma dirección de progresión y prórroga, plataforma de base ésta que reconoce la parte actora en el curso del proceso, se desprende, cuanto menos, que el juicio que efectúa el juez de la causa, restando a la posibilidad de verificación inmediata de legalidad para ese cuadro, se muestra sin error de juzgamiento.

El núcleo que define el curso preliminar que llega con impugnación de ambas partes a esta alzada se sitúa en una materia de debate que, en el marco del proceso constitucional que constituye su fuente (arts. 42 y 43 CN), ofrece aristas de elucidación sólo posible en un proceso regular que comprenda al marco regulatorio y su integración con las normas constitucionales y supranacionales de aplicación.

Ello así es condición para valorar en términos de infracción jurídica la conducta de la empresa concesionaria demandada.

Bajo el mismo juicio de improcedencia cabe desestimar la última de las líneas de queja, que es relativa a la inconstitucionalidad que predica la apelante en relación con la resolución n°

142/18 por considerarla contraria a la regla de progresividad, con cita de la cláusula 39 inciso 3 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

El extenso desarrollo de ese aspecto de agravio, con el que la apelante procura connotar la presencia de esa falencia reglamentaria, mediante un análisis comparativo que la lleva a historiar el derrotero reglamentario precedente, alcanza un progreso que se muestra desde la conclusión que la nueva norma exigiría una menor garantía de adaptabilidad y acceso.

Podrá comprenderse, con la sola lectura de ese conjunto crítico, que las restricciones de conocimiento inherentes al perfil del proceso constitucional abierto, que han sido desarrolladas en párrafos anteriores, obstan también al tratamiento de este trazo de impugnación, pero asimismo que ese juicio de reproche no puede dirigirse al concesionario sino a la autoridad pública que, como tal, debe preservar en los hechos la garantía constitucional.

Se aprecia así una forzosa derivación hacia los carriles ordinarios que permitan el amplio debate inherente, con todos los protagonistas de la trama jurídica que supone la concesión del servicio público de transporte, pues en todo caso, la eximente invocada por la prestataria, más allá de su validez constitucional, desde el ángulo de censura que propone la actora, no acredita a su respecto un comportamiento en infracción jurídica manifiesta.

Las razones expuestas inclinan mi juicio por el rechazo del recurso de apelación.

La sentencia atacada no informa error de juzgamiento.

Así me pronuncio.

Propongo:

Rechazar el recurso de apelación de la parte actora y confirmar la sentencia que desestima la acción de amparo, con costas de la instancia a su cargo por revestir calidad de vencida en ella (arts. 9, 16, 17, 17 bis, 19 y ccs. ley 13.928, t. seg. ley 14.192).

Así lo voto.

A la primera cuestión planteada el Dr. Spacarotel dijo:

I. A modo de Introducción:

La Asociación Azul junto con el señor Daniel Sarmiento promueven demanda de amparo contra "Transporte La Unión Línea 202 S.A.", con el fin que se condene a la demandada a la readecuación de la totalidad de la flota de micros que le pertenecen, asegurando la adaptabilidad de los mismos al acceso de personas discapacitadas motriz (en uso de sillas de ruedas) y/o con locomoción limitada.

A título cautelar y hasta se cumpla con la adaptación de toda la flota, reclaman que la demandada afecte transportes adaptados para personas discapacitadas a fin de cumplir con la frecuencia normativamente fijada, y reclaman la publicación en dos diarios la frecuencia y horario de circulación de los mismos.

Por último, demandan que se ordene la capacitación de los choferes respecto de la forma de conducción que deben adoptar para facilitar el acceso de las personas con discapacidad.

Invocan legitimación en los términos del art. 43 CN como asociación legalmente inscripta cuya misión es el apoyo, promoción y contribución a la vida independiente de las personas con discapacidad.

En tal carácter denuncian por parte de la Línea 202, el incumplimiento de la normativa vigente que obligaba a la empresa a adaptar las unidades para facilitar el acceso a las personas con discapacidad en la movilidad.

Ordenado el traslado de la demanda, se presentó la empresa Transporte La Unión, señalando diversas objeciones al progreso de la acción. Sustancialmente, y en lo que aquí interesa, sostuvo que su proceder se encuentra amparado por una multiplicidad de normas y reglamentaciones provinciales, en virtud de las cuales se prorrogaron y suspendieron las obligaciones de adaptar la flota de colectivos.

Asimismo, cuestionó la legitimidad de la Asociación Azul.

En razón de ello, sostuvo la necesidad de que se integre la Litis con la Provincia de Buenos Aires en calidad de emisora de la normativa que regula el transporte de pasajeros y luego procede a efectuar un detalle pormenorizado del marco jurídico que rige su actuación.

Esencialmente puso de manifiesto la suspensión de la exigibilidad de incorporar unidades con piso bajo y semibajo y con plataformas elevadoras, mientras dure la emergencia declarada por Ley 14.812 a fin de no entorpecer la renovación del parque móvil de las empresas prestadores del servicio público de transporte automotor de pasajeros y evitar que el deterioro del mismo se transforme en motivo de peligrosidad a los fines de la seguridad vial.

Posteriormente, haciendo lugar a lo peticionado, la litis se integra con la Provincia de Buenos Aires (v. fs. 290/294). Oportunidad en la que la representación fiscal señaló que toda la actuación estatal se encuentra amparada por la reglamentación vigente.

Sentado ello, realiza un detallado análisis de la normativa específica en la materia (v. fs.291vta/293vta).

Luego de la apertura a prueba de las actuaciones y las diligencias procesales de rigor, se arriba a la sentencia en crisis por la cual el juez de instancia dispuso rechazar “la acción de amparo promovida por la Asociación Azul, y el Sr. Daniel Sarmiento, contra Transporte La Unión Línea 202 S. A. (arts.43 C.N; 20 apartado 2), 168, 171, y Ccds. de la Constitución Provincial; 1 -a contrario- de la Ley 13.928; 1, 2, 3, y Ccds. del Dec-Ley 16378/57, actualizado por Leyes 7396, 7459, 7794, 8707, 10456, 12502, 14080, y 14601; Ley Provincial 13.757, y Resolución de fecha 14-XI-2018, publicada en el B.O de fecha 4-XII-2018, del Subsecretario de Transporte Provincial, Ministerio de Infraestructura de la Pcia. de Buenos Aires)” -v. fs. 610vta-.

Sentado ello, me adentro al tratamiento del recurso incoado por la parte actora (fs. 617/631vta).

II. Enfoque preliminar:

Liminalmente, considero pertinente practicar una serie de consideraciones respecto a la temática involucrada en la presente acción de amparo.

1. La Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) aprobó la nueva Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), conceptualizando la discapacidad como el término que engloba tanto las deficiencias, limitaciones en la actividad y

restricciones en la participación (Egea García, C. y Saravia Sánchez, A. -noviembre de 2001-. Clasificaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre discapacidad. Artículos y notas, p. 10). Componentes delineados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con la aprobación de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIDPD), cuyo amparo, si bien no está consignado textualmente en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), está implícito en el máximo principio que la rige: la dignidad, la misma que debe cumplirse en el marco del control de convencionalidad.

2. La discapacidad es definida como "un término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una condición de salud y sus factores contextuales" (definición dada por la Organización Mundial de la Salud en la publicación "Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud -CIF-). Tal afirmación se apoya en el firme reconocimiento de que el ser humano posee una dignidad propia y un valor autónomo propio desde su concepción y en todos los estadios de su desarrollo, sean cuales sean sus condiciones físicas. Este principio que brota de la recta conciencia universal, debe ser asumido como el fundamento inquebrantable de la legislación y de la vida social" (SCBA, B 58.760, sent. 7-3-07).

3. La expresión grupos en situación de vulnerabilidad se utiliza para designar a aquellos grupos de personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión de los organismos del Estado, se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas.

En este punto, las reglas de Brasilia (100 REGLAS DE BRASILIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana) nos hacen una exhortación al señalar que: "Se procurará establecer las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad al sistema de justicia, incluyendo aquellas medidas conducentes a utilizar todos los servicios judiciales requeridos y disponer de todos los recursos que garanticen su seguridad, movilidad, comodidad, comprensión, privacidad y comunicación" (punto 3. Discapacidad).

4. Los conflictos y derechos colectivos importan una ruptura o cambio de paradigma en relación a la matriz individual sobre la cual se edificaron las reglas de los códigos de rito. Respecto de esta clase de conflictos, las reglamentaciones e institucionalidades existentes - pensadas y estructuradas para resolver disputas individuales, de escasa complejidad, con intereses bilaterales contrapuestos, eminentemente privadas y con un fuerte sesgo patrimonialista-, resultan impropias. Es que, como mencionásemos, los conflictos/derechos colectivos, en su desarrollo, titularidad y dinámica (v.gr., acceso, postulación, legitimación, representación adecuada, contradictorio, debate, decisión y ejecución), suponen facultades, modulaciones, discusiones, bienes, valores e intereses que rompen con esa estructura y que evidencian la necesidad de una institucionalidad (reglas, prácticas y recursos) propia.

El artículo 43 de la Constitución Nacional reconoció ese derecho, el cual fue desarrollado vía jurisprudencial y reglamentaria ante la omisión del legislador. En la provincia, la Ley N° 13.928 receptó algunas reglas específicas en línea con aquellas bases que la Corte Suprema había delineado (arts., 7 y concs.).

Lo relevante de esas reglas es que sin ellas, no es posible llevar adelante una discusión colectiva válida y razonable, lógica y/o jurídicamente.

III. Normativa Nacional y Provincial:

Sentado ello, debo señalar que nuestro país cuenta con diversas y numerosas normas (constitucionales, nacionales y provinciales) vinculadas a la protección de las personas con discapacidad cuya reseña resulta imprescindible realizar en esta instancia.

a. El art. 75 de la Constitución nacional -luego de la reforma de 1994- establece: "Corresponde al Congreso: ... inc. 23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad...".

b. El art. 75 inc. 22 del texto fundamental aprueba una serie de instrumentos jurídicos internacionales de extrema importancia en el caso. Entre ellos, corresponde mencionar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) -que adquirió jerarquía constitucional mediante la ley N° 27.044-.

Asimismo, cobran relevancia para la resolución de la causa los artículos 14, 16, 28 y 43 de la carta magna.

c. En el ámbito nacional, y aún antes de la reforma constitucional, la Ley N° 22.431 creó el Sistema de Protección Integral de las Personas Discapacitadas. Se destaca la Ley N° 24.314, por la cual se incorpora al régimen mencionado, lo referente a la accesibilidad de las personas con movilidad reducida.

d. Además, estamos frente a una relación de consumo entre la empresa accionada y la clase afectada, lo cual nos posiciona bajo el amparo de la Ley de Defensa del Consumidor (art. 3 y ccs., de la Ley N° 24.240). Sobre este punto, desarrollado a lo largo del presente voto, cabe indicar que media en el caso una situación acumulativa de desventaja, lo que agrava la tutela preferente y el deber de protección.

g. A nivel provincial, la Constitución, luego de la reforma de 1994, en su art. 36 establece: "La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales".

A tal fin, reconoce los siguientes derechos sociales: "... 5. DE LA DISCAPACIDAD: Toda persona discapacitada tiene derecho a la protección integral del Estado. La Provincia garantizará la rehabilitación, educación y capacitación en establecimientos especiales; tendiendo a la equiparación promoverá su inserción social, laboral y la toma de conciencia respecto de los deberes de solidaridad sobre discapacitados...".

h. La ley 10.592 (B.O. 1-XII-1987) instituyó el Régimen Jurídico Básico e Integral para las Personas Discapacitadas en el que se define, dentro de la experiencia de la salud, a la discapacidad como "toda restricción o ausencia -debido a una deficiencia- de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano".

Así, el art. 1 establece que el Estado provincial asegurará los servicios de atención médica, educativa y de seguridad social a los discapacitados en imposibilidad de obtenerlos. Asimismo, brindará los beneficios y estímulos que permitan neutralizar su discapacidad, teniendo en

cuenta la situación psicofísica, económica y social, y procurará eliminar las desventajas que impidan una adecuada integración familiar, social, cultural, económica, educacional y laboral.

Por su parte, la Ley N° 12.502, dispuso agregar al artículo 47 del Decreto Ley N° 16.378/57 (Ley orgánica de transporte de pasajeros), el siguiente texto: "Las empresas de transporte deberán incorporar gradualmente, en los plazos y proporciones que establezca la reglamentación, unidades especialmente adaptadas para el transporte de personas con movilidad reducida. Los coches deberán tener piso antideslizante y contar con un espacio para la ubicación de bastones, muletas, sillas de ruedas y todo elemento utilizado por estas personas".

En ese orden, y en el caso en particular, cabe también mencionar las Resoluciones N° 373/14 y 415/15 de la Agencia Provincial del Transporte, perteneciente al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

Finalmente, las resoluciones de la subsecretaría de transporte de la provincia, en crisis en la presente causa, Nros. 413/15, 721/15, 87/16, 259/16 y 142/18.

IV. Análisis y fundamentación de la decisión:

El referido art. 75 de la Constitución nacional, en su inc. 23, impone al Estado el deber de asumir la concreción de medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los discapacitados. Por tanto, el juez debe interpretar las normas existentes a la luz del principio de acción positiva (v. Kemelmajer de Carlucci, Aída; "Las acciones positivas", publicación de la Asociación de Abogados de Buenos Aires, abril de 2001; Bidart Campos, Germán; "Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino", Bs. As. Ediar, 1995, t. VI, pág. 315).

Estas acciones positivas son actuaciones destinadas a hacer efectiva la garantía de la igualdad de oportunidades, a través de medidas que permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales (concepto extraído del Comité para la igualdad entre hombres y mujeres del Consejo de Estado) y tienen como objetivo el establecimiento de una igualdad de hecho entre un grupo dominante y un grupo discriminado. En principio no tienen por finalidad la igualdad entre los individuos, aunque, obviamente, el mejoramiento del grupo trae el de los individuos que lo forman. Es la pertenencia a un grupo y no los caracteres individuales de cada miembro el presupuesto para asumir estas acciones (SCBA, B. 67.408, sent. del 31/10/16).

En otras palabras, las acciones afirmativas van encaminadas a: (i) favorecer a determinadas personas o grupos de personas para lograr la eliminación o disminución de las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan; y (ii) lograr que los miembros de un grupo que usualmente ha sido discriminado tenga una mayor representación y participación social.

Finalmente, si bien tales medidas constituyen un mandato dirigido al Congreso, pueden ser tomadas en cuenta por los jueces con el fin de orientar la interpretación judicial de las causas sometidas a su decisión (v. Ekmekdjian, Miguel A., "Tratado de Derecho Constitucional", t. II, 1997, Ed. Depalma). Esta última interpretación es la que se ha consolidado en la práctica, atento los valores en juego y su fuerza dinamizante.

V.1. Concluida la descripción de las normas involucradas en la causa y lo dicho en el apartado anterior, se pueden formular algunas conclusiones preliminares o provisionales.

En primer lugar, el sistema legal de protección integral de las personas discapacitadas es amplio y generoso en cuanto a las franquicias y estímulos que instituye a efectos de que sus destinatarios puedan en lo posible neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca y cuenten con oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las demás personas. Incluso se advierte el progresivo aumento de protección, mediante la continua modificación legal. A su vez, lo anterior, se complementa con las protecciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), incorporadas por el bloque de constitucionalidad (art. 75, inc. 22).

La Corte Suprema de Justicia, refiriéndose a la normativa nacional, pero cuyas conclusiones son plenamente adecuadas a la presente causa, ha dicho que "el objetivo de la ley 22.431 se dirige fundamentalmente a tratar de conceder a las personas discapacitadas, franquicias y estímulos que, le permitan, en lo posible, neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca" (Fallos: 313:579; 327:2413; 331:1449).

2. Justamente, en ese marco, los derechos a la accesibilidad física y a la libertad de locomoción de las personas con discapacidad, relucen con una especial ponderación en el presente caso. Es que las normas constitucionales, internacionales y legales vigentes consagran el derecho a la accesibilidad como una herramienta eficaz para el disfrute de otros derechos como la autonomía en tanto expresión de la dignidad humana, la libertad de locomoción, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo, entre otras. Como se aprecia, no solo es posible considerarlo como un fin en sí mismo, sino que por su relevancia resulta ser un medio para el desarrollo integral de las personas con discapacidad.

La protección constitucional referenciada, es concordante con los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, con el fin de garantizar a las personas en situación de discapacidad el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Para lograr tal finalidad se debe diseñar e implementar un entorno físico que se ajuste a sus necesidades.

En conclusión, tanto la protección constitucional reforzada de que gozan las personas en situación de discapacidad como las disposiciones internacionales y legales vigentes que regulan la accesibilidad y protegen sus derechos, determinan las obligaciones a nivel del entorno de las personas discapacitadas que deben ser acatadas por los encargados de la explotación de todas de las unidades afectadas al servicio del transporte público de pasajeros, orientadas a asegurar que este sector de la población no sea marginado de la vida social y pública, y así, se impida su natural desenvolvimiento en sociedad.

VI. Con relación al transporte para las personas con discapacidad en el trayecto que medie entre su domicilio y cualquier destino al que deban concurrir por razones familiares, asistenciales, educacionales, laborales o de cualquier otra índole que tiendan a favorecer su plena integración social, que deben prestar las empresas de transporte público de pasajeros sometidos a control de la autoridad provincial, cabe señalar que en la ley respectiva lo concede en términos amplios, aunque, claro está, sujeto a las reglamentaciones que establezca la autoridad de aplicación. Pero, justamente, esta actividad sub legal no puede contrariar el mandato constitucional y legal.

VII. A partir de lo expuesto, es posible señalar que algunas de las obligaciones para la Provincia en materia de accesibilidad a nivel de infraestructura son: (i) garantizar la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad, para asegurar que todas las políticas, planes y programas, garanticen el ejercicio total y efectivo de sus derechos; (ii) adoptar medidas para

que las unidades de transporte se encuentren adaptadas para el acceso a personas en condición discapacidad; (iii) eliminar toda barrera de acceso en los distintos espacios públicos, como escuelas, viviendas, centros médicos y lugares de trabajo; (iv) asegurar que las entidades privadas que proporcionan, como en el presente caso, servicios de cualquier naturaleza, cumplan con las normas de accesibilidad física; (v) brindar toda la información requerida por las personas interesadas en el tema; (vi) ofrecer distintas formas de asistencia humana, ya sea con guías, intermediarios, animales, entre otros, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones; y (vii) regular lo referente a los denominados ajustes razonables, en cuanto a su implementación y desarrollo.

En todas estas circunstancias, es evidente la obligación jurídica por ofrecer a las personas en esta situación de un entorno físico propicio para su desarrollo en condiciones dignas y respetuosas con un fin específico de inclusión en la sociedad y trato igualitario.

VIII. Por otro lado, la presente causa nos coloca en la situación de ponderar, por un lado, los derechos en juego que, como sabemos, no pueden ser entendidos en términos absolutos; y, por el otro lado, las obligaciones que, también debemos remarcar no pueden ser ilimitadas, pesan sobre el demandado. Así el cuadro de situación, nos constriñe a sopesar las necesidades de un grupo de personas con especial tutela por parte del ordenamiento jurídico y por el otro la posibilidad real de cumplimiento de la empresa. Sumado que, el tercer involucrado en la contienda es la propia Provincia de Buenos Aires.

Dicho esto, nos abocaremos al tratamiento de la cuestión.

VIII. Así las cosas, tomando los estándares fijados por el Superior Tribunal Provincial, la Corte Suprema y la doctrina emanada de los instrumentos internacionales referenciados, en asuntos como el analizado en esta oportunidad me corresponde: (i) examinar el estadio de progresividad en el que se encuentra la prerrogativa fundamental a la libre locomoción en el lugar de ocurrencia de los hechos determinando para ello la normatividad vigente; luego (ii) establecer su cumplimiento por parte de las autoridades encargadas de la prestación del servicio de transporte, debiéndose identificar (a) si existe un plan para acatar los deberes constitucionales y legales, (b) su nivel de ejecución, y (c) la participación de la población en condición de discapacidad en su elaboración e implementación, so pena de que en caso de no encontrarse satisfechos dichos mandatos deba ordenarse su realización en un tiempo corto pero prudencial con el fin de salvaguardar los derechos que eventualmente estarían siendo desconocidos.

Con base en lo expuesto, entiendo que del examen de los elementos de juicio allegados al proceso, es posible afirmar que pese a contar la provincia con un marco jurídico adecuado, las continuas prórrogas a la obligación de adecuar las unidades decretadas por la Subsecretaría de Transporte, impiden el pleno goce de los derechos por parte de la grupo vulnerable afectado.

En esa línea, la progresividad de los derechos, reconocido como hemos visto por la Constitución Nacional, se ve francamente vulnerada cuando el propio Estado dicta normas que postergan la entrada en vigencia de las regulaciones que tienden a poner en un pie de igualdad jurídica y material, a las personas afectadas con algún tipo de discapacidad.

IX. Con base en lo antedicho, considero que corresponde acoger favorablemente la acción de amparo incoada, con los alcances que oportunamente le daré, pues entiendo configurados los extremos requeridos para su procedencia.

1. Ello así, pues la parte actora imputó a la empresa de transporte una conducta reñida con el marco jurídico oportunamente referenciado. En el Estado de Derecho el principio de igualdad exige procedimientos diferenciados, adecuados y eficientes para tutelar derechos y situaciones preferentes como las tramitadas en la presente causa.

La protección de los derechos de las personas con discapacidad conlleva, en primer lugar, comprender la situación en todas sus dimensiones, las cuales nos obliga a ponderar las limitaciones en la actividad y las restricciones para participar de la vida económica y social, principalmente, de quienes se encuentran en dicha circunstancia. En segundo lugar, adoptar medidas regulatorias tendientes a eliminar barreras físicas, arquitectónicas, de comunicación, información y transporte; proteger el derecho a la libre circulación (autonomía personal); asegurar la participación activa en sociedad; el derecho a la vida e igualdad de condiciones. Es pertinente puntualizar que lo dicho se encuentra en colisión directa con lo dicho encontramos a la Resolución N° 142/18 -última de la siguiente serie de actos administrativos, a saber: 373/14, 413/15, 721/15, 87/16 y 259/16-, que suspendió la aplicación de las medidas positivas oportunamente adoptadas. En tercer lugar, ofrecer formación a las personas involucradas directamente con las personas con discapacidad, y a estas últimas proporcionarles formas de asistencia (en el presente caso, tal como lo pidieran los amparistas, a las personas involucradas destacándose entre ellos, a los conductores de las unidades). A su vez, considerado como un todo indivisible si es que, en realidad, se quiere evitar todo tipo de vulneración a sus derechos (vida, vida privada, libertad, igualdad ante la ley, personalidad jurídica, entre otros) por acción o por omisión.

2. No me cabe dudas que la incorporación tardía de unidades adaptadas provoca un quiebre en los derechos de las personas afectadas con discapacidad que resulta necesario enmendar. El Estado Provincial, por sí o a través de terceros, debe garantizar el acceso de personas en condición de discapacidad a los medios de transporte público (arts. 75 inciso 22 y 23, 43, 28, 16, 14, y ccs. de la Constitución Nacional; Leyes Nacionales N° 22.431 y 24.240; art. 36 de la Constitución Prov.; y Leyes Provinciales N° 10.592, 12.502 y Decreto Ley N° 16.378/57).

3. Toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado son necesarios para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos (conf. doctrina emanada del fallo de la CIDH "Furlan y familiares vs. Argentina").

4. Como enseñaba Bidart Campos, el orden socioeconómico que emerge de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales, no es un mero parámetro orientativo sin fuerza obligatoria. Tiene fuerza normativa en toda su integridad y establece los límites y parámetros dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico (Bidart Campos, Germán: "El derecho de la Constitución y su fuerza normativa", Buenos Aires, Ed. Ediar, 1995, p. 127-8).

5. Señalo que en virtud de lo consagrado en el artículo 20 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad es obligación del Estado verificar que las empresas prestadoras del servicio público de transporte terrestre urbano capaciten a sus operarios con el fin de que cuenten con la sensibilización y el conocimiento para efectuar los procedimientos pertinentes para garantizar de manera digna, segura y efectiva el acceso a los automotores de los individuos que se movilizan en sillas de ruedas, en principio, son los conductores de los autobuses quienes deben

presentarles a los ciudadanos que lo requieran la ayuda necesaria para abordar y abandonar el vehículo.

6. Las personas que padecen alguna discapacidad, como he dicho, requieren medidas especiales para poder ejercer sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las demás, eliminar todas las formas de discriminación contra ellas y propiciar su plena integración en la sociedad. Por eso, insisto, tanto la Constitución Nacional como diferentes instrumentos internacionales de protección contemplan derechos específicos y obligaciones concretas a los Estados en favor de este colectivo.

Entre los diferentes instrumentos que gozan de jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22 de la CN), el más relevante en la materia es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) -que adquirió jerarquía constitucional mediante la ley N° 27.044-. Éste acuñó el concepto de discriminación por "ajustes razonables", es decir, cuando se omitan realizar modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en normas o políticas públicas para garantizar el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (artículo 2).

Es que, el nuevo modelo social de la discapacidad implica la realización de ajustes razonables y la prestación de apoyos técnicos para que las personas con discapacidad puedan realizar plenamente sus derechos.

Así, en el caso que nos convoca, en este marco constitucional y legal descripto, el demandado y el tercero en juicio (Estado Provincial), se han negado a realizar ajustes razonables a fin de posibilitar que las personas con discapacidad pueden utilizar el transporte público de pasajeros, sin demostrar que ello implique, en los términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, una carga desproporcionada o indebida.

7. Sentado ello, debo indicar que yerra el a quo al rechazar la acción incoada.

En primer lugar, debemos decir que las pruebas periciales e informativas diligenciadas, acreditan el porcentaje poblacional del colectivo representado que padece alguna discapacidad motriz, y la cantidad de unidades que resultan propiedad de la empresa, a la vez que patentiza cuántos de esos colectivos se encuentran adaptados.

Dichos extremos, tal como surge de los obrados, no se encuentran en discusión, atento que las partes así lo expresado. A igual conclusión, arribó el juez de grado al señalar que: "Más allá de la apertura a prueba de las actuaciones, y de la producción de probanza como lógica consecuencia de la misma, lo cierto es que en autos, las cuestiones de hecho, en sus aspectos sustanciales, no parecen motivar discordancia entre las partes" -v. fs. 607vta-.

En segundo lugar, respecto a la competencia para el dictado de la medida de suspensión (Res. N° 142/18 de la Subsecretaría de Transporte -B.O. N° 28413, del 4/12/18), cabe indicar que no se ha puesto en tela de juicio si el órgano administrativo ha actuado con habilitación legal o no. Sino, si ésta se encuentra de acuerdo o en consonancia con el resto de la normativa.

De la confrontación surge con claridad palmaria que el acto administrativo colisiona directamente con el marco jurídico referenciado y, bajo la presente plataforma fáctica-jurídica, no es posible que se pueda invocar para incumplir las obligaciones referenciadas con anterioridad.

Insisto, ello debido a que se observa con nitidez que la disposición no se compadece con las bases constitucionales, y que su aplicación apareja -como hemos dicho- una grave afectación a los principios, derechos y garantías fundamentales. A mayor abundamiento, es de destacar que la medida fue publicada con posterioridad al inicio del presente amparo.

En consecuencia, corresponde declarar la inaplicabilidad del mentado art. 3 de la Res. N° 142/18, al presente caso.

Esta excepcional situación que obliga a efectuar el examen de oficio se debe a varios factores. El peligro que entraña no hacerlo para la salvaguarda de la ley fundamental es severo, manifiesto y actual; del otro, porque se trata de una preceptiva que, de aplicarse por el propio órgano jurisdiccional en tanto rige sus atribuciones, llevará a consumir por medio de la misma actividad judicial los agravios que, a primera vista, sobrelleva la aludida prorroga legal.

8. En referencia a los dichos de la parte demanda y del tercero citado en juicio, cabe expresar lo siguiente:

a. En primer lugar, debemos desechar los argumentos referidos a la falta de previsión contractual de las obligaciones emergentes de esta situación.

Más allá de que el contrato de concesión que vincula a la demandada con el Estado Provincial no lo contemple en forma expresa la adecuación de las unidades, no resulta óbice para su exigencia, pues tanto desde el derecho interno como externo, existe profusa e importante normativa sobre la libre accesibilidad de los usuarios discapacitados en materia de transporte.

Me inclinan por esta postura las siguientes razones: 1. Horizontalidad de los efectos de las obligaciones en materia de derechos humanos (no sólo el Estado tiene el deber de cumplir con las mismas); 2. Conforman (conceptual y normativamente) el contrato porque es parte de las reglas directamente vinculadas con la prestación del servicio. No es necesaria su remisión ni aludir a ello. El contrato administrativo es complejo y las reglas directamente aplicables; 3. Policía administrativa; 4. Responsabilidad convencional.

El contratista estatal se encuentra vinculado por una actividad de colaboración y en una relación de sujeción especial con la Administración, lo cual lo coloca como beneficiario del régimen general supranacional y constitucional.

Cabe agregar, que cualquier situación que pudiera potencialmente afectar la ecuación económica financiera de la mentada concesión, debe ser resuelta por fuera de esta instancia, y no podría eruirse como elemento para impedir la progresión de la acción incoada. Ello así, pues bastaría su ausencia en un contrato administrativo para que se invierta la prelación normativa y tuviera ésta jerarquía superior a la constitución y normas dictadas en su consecuencia. Tal interpretación, a más de que la suspensión dictada por la autoridad competente es posterior, sería un dislate.

En este sentido, insisto aun a pesar de quedar reiterativo, que el plexo normativo aplicable ut supra mencionado, dispone -tanto para los particulares como para los órganos del Estado, respecto a las adecuaciones destinadas a actividades que supongan al acceso al público-, la obligación de posibilitar el acceso a medios de circulación para permitir el desplazamiento de las personas afectadas con alguna discapacidad.

A mayor abundamiento, del plexo normativo se extrae que la voluntad del legislador fue precisar y poner en práctica las medidas necesarias para quitar los obstáculos que impiden el

desenvolvimiento laboral y social de las personas minusválidas a través, entre otros instrumentos legales, del establecimiento de plazos perentorios de la puesta en práctica de sus previsiones.

b. En lo concerniente a la existencia de un medio judicial más idóneo, dado que, no obsta a la admisibilidad de la acción de amparo, ante la índole de los derechos que aparecen como conculcados, a través de las omisiones que se atribuyen a los apelantes, la vía judicial ordinaria, en razón de que el tiempo que demandaría alcanzar una eventual sentencia, estimatoria no se presenta como idónea a los efectos de hacer cesar aquellas omisiones en un lapso que pueda ser considerado como razonable frente a la naturaleza de los derechos que ellas lesionan.

La urgencia o compromiso vital exige reparar en: a) Los derechos en juego y su importancia dentro del ideario constitucional/convencional; b) La incidencia de la acción u omisión lesiva en el ejercicio de la facultad y el cercenamiento que importa a la esfera de libertad del sujeto; c) La necesidad de su protección; d) La vinculación con otros derechos y bienes, directa o indirectamente afectados; y, e) La idoneidad del amparo como vía en competencia con las restantes y su eficacia para reparar el conflicto instado. Es eficaz porque resuelve un obstáculo concreto que cercena arbitrariamente un derecho.

c. El hecho de que se sostenga que el amparo sea una vía excepcional, no nos dice nada significativo. En todo caso, lo relevante es alegar y demostrar porque el caso planteado no cumple con los presupuestos procesales de la misma y/o excede sus límites. En consecuencia, la afirmación dogmática de que el amparo sería una vía residual no sólo es incorrecta, sino que es falaz, en tanto desconoce que lo trascendental (como en toda vía procesal) es constatar la acreditación de los presupuestos habilitantes.

En ese sentido, sea por el caso en sí y/o producto de lo efectivamente obrado, la vía escogida y tramitada, ya no merece reparos.

d. La situación de extrema vulnerabilidad expuesta y acreditada en autos, deja en evidencia la afectación de derechos constitucionales reconocidos como presupuesto habilitante. En el caso en litigio, como dimana de las pretensiones en pugna y el decisorio recurrido, está claro que se encuentra en juego un haz de derechos constitucionales-convencionales (v.gr., accesibilidad de las personas con discapacidad a los medios de transporte público).

Como expusiese en otra oportunidad, “no existe, en forma apriorística, elementos constitucionales que restrinjan la función jurisdiccional, que no se deriven del mandato constitucional consagrado en el artículo 116 de la Constitución Nacional, en tanto a su respecto se someta a estudio un ‘caso, causa o controversia’ (conf. art. 15 y 166 de la Const. Pcial.). No se trata pues de abordar el tratamiento de ‘... juicios generales de las situaciones cuyo gobierno no le está encomendando (Fallos 300:1282 y 301:771) ni asignar discrecionalmente los recursos presupuestarios disponibles, pues no es al Poder Judicial al que la Constitución le encomienda la satisfacción del bienestar general en los términos del art. 75 incs. 18 y 32 (conf. arg. Fallos 251:53)’. Sino, por el contrario de analizar si en el ‘caso’ sometido a juzgamiento ocurre en la especie ‘un acto, hecho u omisión’ de los poderes públicos que lesione restrinja o altere con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta los derechos y garantías invocados por el peticionante (art. 20 inc. 2º de la Const. Pcial. y arts. 1 y 2, ley 13.928 -texto según ley 14.192-). No luce controvertible la patentización de necesidades básicas insatisfechas representadas a través de dificultades materiales, económicas, alimentarias, sanitarias y de vivienda, en la que se encuentra la actora -junto a su grupo

familiar- en un real estado de indigencia, sin recursos elementales para subsistir. Ni que tal situación vulnera derechos elementales del grupo familiar afectado con el agravante de la situación médica de los menores” (CCALP causa N° 11525 “Arce Gloria Cristina c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otra s/Amparo”, sent. del 1-03-11).

e. Tampoco merece acogida el argumento relativo a la ausencia de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta. Por el contrario, esa condición reluce satisfecha a tenor de la plataforma fáctica-jurídica-probatoria del caso, el compromiso vital de derechos fundamentales y la conducta desplegada por la demandada en su atención.

En ambos casos, el cuadro de afectación por sí, seguido del reconocimiento del mismo, la ausencia de medidas adecuadas y/o la ineficacia de aquellas aisladamente adoptadas, supone una afectación arbitraria de los derechos fundamentales de tutela constitucional-convencional preferente en juego. En consecuencia, no existe óbice alguno en el punto.

f. Otro tanto, cabe manifestar respecto a las cuestiones atinente a los aspectos que -entiende el demandado- deben ser ponderadas (diferenciación de días, franjas horarias, descanso de trabajadores, calles intransitables, recorridos de zonas inundables, etc.).

En oportunidad de analizar el recurso de apelación articulado contra la medida cautelar otorgada en primera instancia, se le indicó a esa parte que las aseveraciones realizadas en abstracto no pueden prosperar (causa N° 22942 CCALP “ASOCIACION AZUL Y OTRO S/ INCIDENTE DE APELACION”, sent. del 28-8-18). Por ello, teniendo en cuenta los derechos que asisten a los grupos en situación de vulnerabilidad y la interpretación que sobre éstos cabe practicar, es que resultan ser los actores involucrados en la concesión, los que deben practicar los ajustes necesarios en el sistema para poder llevar adelante la inclusión real de los hoy afectados.

En ese entendimiento, -agrego- debe mencionarse a la propia Res. N° 142/18 de la Subsecretaría de Transporte, que en sus considerandos pondera los extremos indicados por el demandado y, en consecuencia, modifica el art. 2 de la Res. N° 413/15 -v., en especial, considerandos 20 a 25-.

Por ello, tampoco cabe hacer lugar a los extremos señalados.

g. Finalmente, tampoco merece objeción la legitimación que ostenta la “Asociación Azul”, atento que las asociaciones tienen legitimación extraordinaria para la defensa de sus intereses. El artículo 43 de la CN, reconoce dicha potestad, con la condición de que surja de sus estatutos y que propendan a esos fines. Es más, el propio art. 42 de la CN alude como un deber de las autoridades proveer a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.

El art. 20 de la Const. Prov. no las menciona expresamente, aunque hace referencia al Estado y los particulares. Sin embargo, los artículos 38 segundo párrafo, 39 y 41, reconocen a dichas organizaciones y su condición representativa. Por su parte, el art. 4 de la Ley N° 13.928, señala que “tienen legitimación para accionar por vía de amparo el Estado y toda persona física o jurídica que se encuentre afectada en sus derechos o intereses individuales o de incidencia colectiva”.

Por ello, cumplidos los extremos que acabamos de mencionar, no existe obstáculo alguno que pueda limitar la legitimación.

Sentado ello, debe admitirse la legitimación de la “Asociación Azul” para iniciar la acción de amparo, si se tiene en cuenta que su estatuto contempla entre sus fines fundamentales favorecer los objetivos de garantía de los derechos de los usuarios y consumidores, así como representar y defender sus intereses, ámbito sin duda alcanzado por los hechos que constituyen la base del pleito, referido al acceso de las personas con discapacidad al transporte público (en el caso particular, la línea 202). Asimismo, si quien acciona es una Asociación Civil con personería jurídica, inscrita en el registro pertinente, se encuentra legitimada activamente, en este proceso, donde la causa a estar a los términos de la demanda está constituida por intereses plurindividuales homogéneos.

El Estatuto acompañado a fs. 52/58vta, describe con amplitud suficiente el objeto de la mentada Asociación, a saber: “a) Apoyar, propiciar y contribuir a la vida independiente de las personas con discapacidad, sin distinción alguna, incluidos en la comunidad, según sus propias ideas, opiniones, preferencias, deseos y necesidades [...] c) colaborar con las personas con discapacidad en la defensa de sus derechos difundiendo entre ellas la legislación vigente y las estrategias para incidir en las distintas etapas de ejecución [...] i) incidir en las políticas públicas a favor de la inclusión plena de las personas con discapacidad y respeto por su dignidad y sus derechos” –v. fs. 52-.

Asimismo, a fs. 59 obra “Folio de Inscripción N° 27866”, del cual surgen los siguientes datos útiles: Denominación de la entidad (Asociación Azul); domicilio, N° de Resolución DPPJ (N° 3694); fecha de inscripción (8/7/08), entre otro. Finalmente, acta N° 106 del 29 de diciembre de 2017 por el cual se renuevan los miembros de la Comisión Directiva y Comisión Revisora de Cuentas, según art. 16 del Estatuto -v. fs. 61/61vta-.

Finalmente, los extremos referidos a la representación adecuada de la Asociación resultan debidamente acreditados (v. fs. 9/11vta); a más de que no fueran objeto de especial impugnación.

Lo mismo ocurre respecto al Sr. Daniel Sarmiento, atento los elementos que componen la pretensión y cómo han sido alegados y acreditados en relación al interés invocado (conf. art. 43 CN y 20 CProv.).

Con ese piso de marcha, debemos destacar que a fs. 65 se acompaña en copia simple “Certificado de Discapacidad”, cuya fecha de emisión es del 27/1/15 y con vencimiento el 21/1/25.

De este modo, las directrices emanadas de la Constitución Nacional y de la Provincial, junto al art. 52 de la Ley de Defensa del Consumidor, permiten tener al Sr. Sarmiento como perjudicado por la omisión generadora del conflicto, es decir, tiene un interés suficiente de acuerdo a la situación tutelable.

Igual suerte corre la falta de legitimidad pasiva que articula la demandada, ya que no cabe dudas que, como prestataria del servicio público de pasajeros, teniendo en cuenta lo antedicho, se encuentra alcanzada por la medida.

X.1. La justicia –en el marco de la legalidad constitucional- puede y debe ayudar a la ciudadanía a reconocer los diversos puntos de vista en juego en situaciones de conflicto; vgr. esclareciendo la información, instando a los poderes constituidos a obrar acciones positivas, o bien instar a los legisladores a que justifiquen sus decisiones; o tan siquiera cuando una sentencia judicial con el vigor de la fuerza de verdad legal, –nunca en términos absolutos-

pone sobre la mesa pública argumentos o voces ausentes del debate a los fines de contar con la información necesaria para luego poder ejercer sus derechos.

Ese prius requiere de un activismo judicial que, en el estado constitucional de derechos, cobra mayor relevancia cuando se trata de analizar cuestiones inherentes a la dignidad humana (como el acceso a la información y a la verdad jurídica).

De este modo, hay un valor interno y propio del derecho, concebido como un fenómeno normativo que está dado por la armonización y el refuerzo mutuo entre sus tres aspectos: el ideal, el procesal y el convencional.

La maximización de ese valor, que requiere reconocer la politización del derecho, es la virtud que, debe perseguirse en la práctica jurídica” (Nino, Carlos Santiago Nino, Derecho, Moral y Política, Buenos Aires, 1994, p.195).

El activismo judicial requerido por la complejidad de la controversia planteada procura resguardar el más amplio y efectivo ejercicio de los derechos involucrados en autos.

2. Ahora bien, sin perjuicio de lo antedicho, es necesario establecer las pautas, a partir de las cuales, corresponde que la Provincia de Buenos Aires y la empresa demandada, deban cumplir la sentencia.

3. En ese orden de ideas, es pertinente señalar que los Tribunales Internacionales y locales, en casos como el presente, establecen una serie de criterios que deben ser observados al momento de avanzar gradual y constantemente en la realización de las prestaciones que en abstracto son garantizadas por los derechos constitucionales, con el fin de asegurar el goce efectivo de una prerrogativa, en especial de su dimensión prestacional, a saber: (i) Debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan o programa. (ii) El plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho, ya que a pesar de existir el programa (a) sólo esté escrito y no haya sido iniciada su ejecución, o (b) que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable. (iii) El plan debe ser sensible a la participación ciudadana

4. Sentado ello, debemos indicar que el plan que se propone debe: 1) ser integral; 2) progresivo; 3) gradual; 4) inclusivo; 5) con participación de la ciudadanía, en especial, los amparistas y aquéllos que se encuentren en igual situación; 6) establezca plazos para las medidas concretas requeridas y que garanticen el acceso a las personas afectadas por alguna discapacidad; 7) Debiendo dársele a ello, la debida publicidad.

XI. En función de lo expuesto, propongo:

Primero: Hacer lugar parcialmente al recurso de la parte actora y revocar el fallo de la instancia de grado, garantizando la accesibilidad como parte fundante del derecho a la libre circulación, con fundamento en las razones expuestas precedentemente (art. 75 inciso 22 y 23, 43, 28, 16, 14, y ccs. de la Constitución Nacional; instrumentos jurídicos internacionales citados; Leyes Nacionales N° 22.431 y 24.240; art. 20 y 36 de la Constitución Prov.; y Leyes Provinciales N° 13.928, 10.592, 12.502 y Decreto Ley N° 16.378/57).

Consecuentemente, corresponde declarar la inaplicabilidad al caso del art. 3 de la Res. N° 142/18.

Segundo: Ordenar al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, a través de las áreas con competencia específica que, en su calidad de autoridad de transporte de la provincia, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, inicie un procedimiento administrativo con el fin de implementar un Programa de Acción, tendiente a garantizar el acceso de las personas en condición de discapacidad al sistema de transporte urbano en el ramal en crisis, so pena de imponer las sanciones correspondientes y adoptar las medidas para efectivizar los mandatos legales exigibles actualmente -conforme las pautas dadas en el punto X del presente voto-.

A tal fin, se deberá convocar a una audiencia con la participación de la parte accionante, la empresa "Transporte La Unión Línea 202 S.A." y todo otro interesado, a los fines de ponderar la instrumentación del plan de acción referenciado.

La implementación del Programa de Acción no podrá superar el plazo de sesenta (60) días.

Tercero: Con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto anterior, el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, a través del área con competencia en la materia, deberá convocar a la mentada audiencia por los medios de comunicación y difusión adecuados y, en la propia página web del Organismo. Todo ello, a fin de garantizar la participación.

En dicha convocatoria se deberá consignar el objeto, lugar, fecha y hora, y los requisitos de inscripción de la audiencia.

Cuarto: Ordenar a la empresa "Transporte La Unión Línea 202 S.A." que, una vez diseñado el PLAN referenciado y que le hubiera sido notificado, deberá ejecutarlo dando estricto cumplimiento a las etapas que dicho designio establezca.

Quinto: El Estado Provincial -en general- y la empresa -en el caso en particular-, deberán llevar a cabo las tareas de capacitación de las personas involucradas en el transporte de personas con discapacidad.

Sexto: Costas a la demandada atento su condición de vencida (art. 19, Ley N° 13.928)

A la primera cuestión planteada, la Dra. Milanta dijo:

En virtud de las consideraciones desarrolladas en su intervención, adhiero al criterio decisorio adoptado por el Dr. Spacarotel y expreso mi voto en idéntico sentido.

A la segunda cuestión planteada, el Dr. De Santis dijo:

A fojas 629/31, los actores y su letrado patrocinante apelan por alta y por baja, respectivamente, la regulación de honorarios practicada.

El monto recurrido fue fijado en la suma equivalente a veinte (20) jus.

Por un lado, debo decir que esa cuantía no desborda el máximo establecido por la norma aplicable (artículo 20 bis de la ley 13.928, t. seg. ley 15.016).

No obstante, no escapa a mi valoración el planteo constitucional que trae el agravio del profesional interviniente, que habré de considerar en lo que sigue.

Ese reproche se abastece en el perfil irrazonable de la pauta regulatoria del artículo 20 bis de la ley 13.928 (t. seg. ley 15.016) y un contorno para ella que obstaría al incentivo de promoción de procesos constitucionales.

Pues bien, al respecto diré que todo cuanto pregona el recurso de apelación, sobre ambos tópicos, no constituye más que un descontento siempre insuficiente para sostener un reproche de validez constitucional que exige de la demostración inequívoca relativa a la presencia de la garantía que se considere vulnerada por la norma que intenta descalificarse desde ese ángulo.

El desarrollo de queja no demuestra la desproporción constitutiva de lo irrazonable, vista desde una ruta adjetiva que ofrece aristas de trámite urgente y expedita que la diferencian, precisamente, de las comunes regidas por otras pautas regulatorias.

La falta de incentivo que también argumenta no conforma un fundamento suficiente para informar la censura constitucional que sin éxito intenta.

Esa prédica carece de idoneidad como crítica suficiente y debe desestimarse.

Ello así, cabe rechazar el recurso por bajos.

La misma conclusión corresponde para el agravio por altos.

En efecto, pues más allá del resultado del proceso como variable de regulación, la labor profesional y su mérito, considerando las demás previstas por la ley (art. 16 ley 14.967), permite concluir en que la establecida en primera instancia carece de error de juzgamiento y debe confirmarse (conf. arts.20 bis ley 13.928 cit., 16, 21 y ccs. ley 14.967).

La impugnación por alta tampoco es de recibo.

Así propicio se declare.

De ese modo expreso mi voto.

A la segunda cuestión planteada, el Dr. Spacarotel dijo:

Adhiero al Dr. De Santis.

Así lo voto.

A la misma cuestión planteada, la Dra. Milanta adhiere a los fundamentos y solución propuesta por el Dr. De Santis, votando en idéntico sentido.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata, dicta la siguiente

S E N T E N C I A

Por los fundamentos expuestos en el Acuerdo que antecede:

Primero: Por mayoría, se hace lugar parcialmente al recurso de la parte actora y se revoca el fallo de la instancia de grado, garantizando la accesibilidad como parte fundante del derecho a la libre circulación, con fundamento en las razones expuestas precedentemente (art. 75 inciso 22 y 23, 43, 28, 16, 14, y ccs. de la Constitución Nacional; instrumentos jurídicos internacionales citados; Leyes Nacionales N° 22.431 y 24.240; art. 20 y 36 de la Constitución Prov.; y Leyes Provinciales N° 13.928, 10.592, 12.502 y Decreto Ley N° 16.378/57), declarando la inaplicabilidad al caso del art. 3 de la Res. N° 142/18.

Segundo: Por mayoría y conforme las pautas dadas en el presente, se ordena al Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, a través de las áreas con

competencia específica que, en su calidad de autoridad de transporte de la Provincia, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, inicie un procedimiento administrativo con el fin de implementar un Programa de Acción, tendiente a garantizar el acceso de las personas en condición de discapacidad al sistema de transporte urbano en el ramal en crisis, so pena de imponer las sanciones correspondientes y adoptar las medidas para efectivizar los mandatos legales exigibles actualmente -conforme las pautas dadas en el punto X del presente voto-.

A tal fin, se deberá convocar a una audiencia con la participación de la parte accionante, la empresa "Transporte La Unión Línea 202 S.A." y todo otro interesado, a los fines de ponderar la instrumentación del plan de acción referenciado.

La implementación del Programa de Acción no podrá superar el plazo de sesenta (60) días.

Tercero: Por mayoría y con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto anterior, el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, a través del área con competencia en la materia, se deberá convocar a la mentada audiencia por los medios de comunicación y difusión adecuados y, en la propia página web del Organismo, garantizando la participación.

En dicha convocatoria se deberá consignar el objeto, lugar, fecha y hora, y los requisitos de inscripción de la audiencia.

Cuarto: Por mayoría, se ordena a la empresa "Transporte La Unión Línea 202 S.A." que, una vez diseñado el PLAN referenciado y que le hubiera sido notificado, deberá ejecutarlo dando estricto cumplimiento a las etapas que dicho diseño establezca.

Quinto: Por mayoría, el Estado provincial -en general- y la empresa -en el caso en particular-, deberán llevar a cabo las tareas de capacitación de las personas involucradas en el transporte de personas con discapacidad.

Sexto: Por mayoría, se imponene las costas a la demandada atento su condición de vencida (art. 19, Ley N° 13.928)

Séptimo: Se rechazan los recurso de apelación presentados contra la regulación de honorarios practicada en la instancia de origen (art. 57, ley 14.967).

Regístrese, notifíquese y devuélvase al juzgado de origen oficiándose por Secretaría. Fdo. Gustavo Daniel Spacarotel, Juez. Gustavo Juan De Santis, Juez. Claudia A.M. Milanta, Juez. Dra. Mónica M. Dragonetti, Secretaria. REGISTRADO BAJO EL N° 199 (S).