



## Construcción de obras que posibiliten el acceso a los medios de circulación

### “A. A. c/ CNRT y otro s/ amparo ley 16.986”

En Buenos Aires a los 12 días del mes de febrero del año dos mil ocho reunidos en Acuerdo los señores jueces de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver en los autos: "A. A. c/ CNRT s/ amparo ley 16.986", y;;

El señor Juez de Cámara Dr. Néstor Horacio Buján dijo:

I.- Que Metrovías S.A., el Estado Nacional (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Secretaría de Transporte) y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.) –sustentando sus respectivos recursos por memoriales de fs. 282/300, fs. 303/310 y fs. 312, contestados a fs. 328/336 y fs. 345/362- apelan la sentencia de fs. 269/279, -aclarada a fs. 318-, por la que la señora juez titular del juzgado nº 10 del fuero, limitando la admisibilidad formal de la acción de amparo interpuesta por la Sra. A. A. –en atención a "...la anunciada imposibilidad que, para esa instancia, genera decidir sobre las indiscutibles facetas técnicas que la solución del problema apareja, anudada a las implicancias del proceso de renegociación en marcha..."- al reconocimiento del derecho de la amparista a contar con estaciones que le permitan desplazarse sin barreras, en el transporte público de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires: 1) ordenó tanto a Metrovías (en su carácter de concesionario) como al Estado Nacional (como concedente y obligado por el principio de subsidiariedad conforme a lo dispuesto en la ley 22.431), a que, en el plazo de seis meses, proveyesen todo lo necesario para la elaboración y aprobación de los planes de obra pendientes, fijando términos razonables para su finalización, y 2) exhortó a la C.N.R.T. a que fiscalizase el cumplimiento de las obligaciones impuestas a Metrovías.//-

II.- Que para así decidir la magistrado de grado, tras analizar la procedencia formal de la vía elegida, en cuanto al fondo del asunto, sostuvo que –más allá de lo que concedente y concesionario hubieran convenido o convengan en el procedimiento de renegociación en marcha-



tanto desde el derecho interno, como desde el externo –con jerarquía, al menos, superior a las leyes a partir de la reforma constitucional de 1994- existe profusa e importante normativa sobre la libre accesibilidad de los usuarios discapacitados en materia de transporte.-

En este sentido, desde el derecho interno, puntualizó que, además de la tutela que nuestra Constitución Nacional le otorga a la discapacidad desde distintas ópticas, el plexo normativo integrado por la ley 22.431 (B.O. 20/3/81)- que instituyó un "Sistema de protección integral de las personas discapacitadas"- como de su decreto reglamentario nº 498/83 (B.O. 4/3/83) dispone – tanto para los particulares como para los órganos del Estado- respecto a las obras públicas destinadas a actividades que supongan al acceso al público, la obligación de posibilitar el acceso a medios de circulación para permitir el desplazamiento de los discapacitados que utilizan sillas de ruedas (ascensores para discapacitados, mínimo uno), imponiendo un plazo de diez años desde la vigencia de la citada reglamentación para dar cumplimiento a tales adaptaciones en el caso de las obras existentes, no obstante la exclusión del final del artículo 22 (obras imposibles de encarar), pues las demandadas no () denuncian –agotado ya, largamente, el plazo allí previsto- que todas las adecuaciones pendientes encajen en tal exclusión.-

Asimismo, señaló que la ley 24.314 (B.O. 12/4/94), como integrante del sistema ya instalado, enuncia que "las prioridades y plazos de las adecuaciones establecidas en los artículos 20 y 21 relativas a barreras urbanas y en edificios de uso público serán determinadas por la reglamentación, pero su ejecución total no podrá exceder un plazo de tres (3) años desde la fecha de sanción de la presente ley" (art. 28 de la ley 24.314); y que su decreto reglamentario nº 914/97 (B.O. 18/9/97) dispone que "las empresas responsables del transporte de subterráneo de pasajeros deberán iniciar la adecuación de las estaciones, sus instalaciones y equipamiento existentes ... a partir de los seis meses de la entrada en vigencia de la presente reglamentación y deberán ser completados en un plazo no superior a tres años para que el servicio pueda ser utilizado por personas con movilidad y comunicación reducidas especialmente para los usuarios en silla de ruedas" (confr. Anexo I, art. 22, pto. B, Transporte Subterráneo), destacando que la particularidad de esa reglamentación consiste en que individualizó a Metrovías como obligada a la adecuación de las estaciones.-



En esa orientación, señaló que el deber ser contenido en las normas analizadas sufre un fenomenal quiebre de cara a los incumplimientos acreditados en la causa, de los que dan cuenta: a) el acta de constatación labrado por escribano público y acompañada con la demanda, de la que surge que "no existen rampas ni ascensores para discapacitados en las estaciones allí individualizadas" (confr. fs. 27/28) ; b) los informes de la C.N.R.T. y el E.N. en tanto reconocen que, no obstante haber vencido en marzo de 2001 el plazo de tres años previsto en el decreto 914/97 (para "completar" las obras necesarias para que el servicio de subterráneos pueda ser utilizado por personas con movilidad reducida; especialmente por aquellos usuarios que, como la actora, se movilizan en silla de ruedas), éstas no fueron incluidas en los Planes de Emergencia que, para los años posteriores aprobó la res. M.P. 115/02; c) los tácitos reconocimientos de las demandadas al indicar que "...se registrarán soluciones de accesibilidad...al medio físico" (confr.fs. 123 y 197 vta.); d) las correctas circunstancias apuntadas por la actora (confr. fs. 266/7 vta.); e) la audiencia celebrada a fs. 259, en la que ni Metrovías, ni el Estado Nacional presentaron ningún proyecto nuevo en obras; y f) los proyectos de obra que se informan a fs. 244/245 y 263/vta. no alcanzan, ni mínimamente, para cumplir con las exigencias normativas expuestas y tampoco satisfacen las necesidades de la actora (ver. Fs. 206/208 vta. y fs. 252/254 vta).-

Por último, destacó que el decreto de necesidad y urgencia 2075/02 que declaró la emergencia para el sector, no tiene el alcance que los codemandados y el Estado Nacional parecen querer otorgarle, habida cuenta que a la fecha de su entrada en vigencia las obligaciones específicamente previstas en la ley 22.431 y su decreto reglamentario 498/83 (fijando 10 años para su cumplimiento), como la ley 24.314 y decreto 914/97 (fijando 3 años para su cumplimiento) ya estaban incumplidas, por vencimiento de plazos allí previstos. Los tiempos acordados se habían agotado dos veces (todos los resaltados pertenecen al original).-

III.- Que sentado lo anterior, por razones de orden metodológico, corresponde principiar por señalar que tanto el agravio expresado por Metrovías S.A. en punto a su falta de legitimación pasiva (2º agravio, conf. fs. 291/292), así como la queja vertida por el Estado Nacional en lo relativo a la inexistencia de caso, causa o cuestión justiciable (2º agravio, confr. fs. 305 vta./306), por constituir una mera reedición de las argumentaciones vertidas en la instancia anterior y, asimismo, por no haber los recurrentes ni siquiera intentando rebatir las conclusiones sustentadas por la magistrado a quo a su respecto, aún con el amplio criterio que observa esta Sala al



momento de evaluar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de los recursos, no constituyen la crítica concreta y razonada que exige el art. 265 del Código Procesal, resultando por ende pasibles de la consecuencia prevista en el art. 266 de ese cuerpo legal.-

IV.- Que tampoco pueden prosperar los agravios de Metrovías S.A. como del Estado Nacional vinculados con la no admisibilidad formal del amparo (por existencia de un medio judicial más idóneo y necesidad de un mayor debate y prueba) y la no acreditación de las manifestaciones ilegítimas omisiones que les fueron atribuidas, habida cuenta que:

1. 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.-

2. En lo relativo a la necesidad de un mayor debate y prueba, ésta aparece afirmada en forma genética sin referir a las particulares cuestiones que en el caso deben analizarse: en función de las concretas omisiones que fueron atribuidas a los apelantes y las obligaciones a ellos impuestas para hacer cesar la conculcación de derechos de la amparista que por aquéllas se tuvieron por configuradas; resultando, en su consecuencia, inconducente entrar a considerar el pedido de prueba reiterado por Metrovías S.A. ante esta instancia."

3. Respecto a la falta de acreditación de las irregularidades achacadas, debe destacarse que los apelantes reconocieron que, no obstante haber vencido en marzo de 2001 el plazo de tres años establecido en el decreto 914/97 a fin de que se completasen las obras necesarias relativas a la instalación de ascensores en las estaciones de subterráneos para que el servicio pudiese ser utilizado por personas con movilidad reducida por tener que utilizar silla de ruedas -como es el caso de la actora-, éstas no fueron incluidas en los listados contemplados en los Programas de Emergencia que, para ser ejecutados en los años 2003, 2004 Y 2005, fueran aprobados por la resolución (M.P.) 115/02 (confr. mi voto in re' "Defensor del Pueblo de la Nación c/U G. O.R.E. S.A y otro (Línea San Martín) s/ amparo ley 16.986", del 24 de agosto de 2006), debiéndose destacar, a



su vez, que los recurrentes no se hicieron debido cargo de refutar que los planes de obras que se informaron a fs. 244/245 y fs. 263/vta de autos no alcanzan para cumplir con las exigencias impuestas por la normativa en cuestión ni con las pretensiones planteadas por la actora (confr., en rigor, fs. 287/vta. fs. 307 vta./308).-

V. Que tampoco se advierte que con las medidas adoptadas -que se desprenden de la parte dispositiva del fallo impugnado-, la magistrado de primera instancia, con violación del principio constitucional de la división, de funciones, se haya atribuido facultades que no le son propias, avanzando sobre la zona de reserva de la Administración, como también dogmáticamente sostiene el Estado Nacional, habida cuenta que la Juez a quo, en el marco del conflicto planteado entre actores y demandados, se limitó a tener por acreditadas las omisiones jurídicas que, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de cada uno de los codemandados, se verificaban en la prestación del servicio público de transporte subterráneo de que se trata, y, en su consecuencia; a ordenar que los, responsables de prestar adecuadamente el servicio y de controlar que él sea así prestado adoptasen las medidas que entendió necesarias para evitar la subsistencia de tales omisiones, circunscribiéndose a dictar una sentencia estimatoria de la pretensión en ejercicio de la función jurisdiccional que frente a ella se encontraba obligada a emitir.-

VI. Que todo ello sentado, en relación al particular y extenso agravio formulado por Metrovías S.A. denominado "incorrecto encuadre normativo", es de poner de relieve que del conjunto de normas que integran las leyes 22.431 y 24.314 y sus respectivas reglamentaciones 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).-

En ese sentido; cabe destacar que, no sólo que la apelante no ha logrado desvirtuar los argumentos sustentados por la juez a quo en cuanto a que el planteo de inconstitucionalidad del decreto 914/97, además de su manifiesta improcedencia, traduce una impugnación extemporánea, por lo que a sus consecuencias debía estarse –debiéndose destacar, por lo demás, que en su memorial reitera que "...Metrovías no debió impugnar los decretos referidos..." (confr. fs. 289 vta.)-, sino que esa parte no puede válidamente pretender justificar el incumplimiento de



las obligaciones legales a su cargo a través de la interpretación que efectúa de la normativa de emergencia, habida cuenta que, los plazos de las normas que integran el aludido régimen jurídico de protección integral de los discapacitados se encontraban vencidos a la fecha de entrada en vigencia del decreto 2075/02 (B.O. 17/10/02), razón por la cual lo decidido por la señora juez de grado no se muestra apartado de la adecuación del contenido de la sentencia a las constancias de la causa y al derecho aplicable, sino que, por el contrario, se limitó a ordenar que se hiciese cumplir lo dispuesto por el legislador, constituyéndose en la especie la vía del amparo en el medio idóneo para llevar a la práctica una manda legal, que no ha sido observada en todos los alcances por quienes tienen a cargo su cumplimiento (confr., doctrina de esta Sala, in re "V. , M. I. c/ E.N.- Mº de Economía – Secretaría de Transporte y otros/ amparo ley 16.986", del 30 de agosto de 1999).-

VIII.- Que, por último, en lo que concierne al recurso interpuesto por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte contra la decisión relativa al régimen de los gastos causídicos (confr. fs. 312, pto. II, 1º párrafo), más allá que si bien esa parte se agravió pero no fundó la queja, por lo que correspondería declarar desierto su recurso en ese aspecto, lo cierto es que cuando no existen dudas de que los demandados fueron claramente vencidos en sus pretensiones, como es el caso del sub-examine, aquellos deben cargar con las costas del juicio de conformidad con lo previsto en el art. 14 de la ley 16.986, por lo que corresponde confirmar el criterio discernido por la magistrado de grado en cuanto a la distribución de las costas del proceso.-

IX.- En mérito a lo precedentemente expuesto, VOTO porque se desestimen los agravios expresados por Metrovías S.A., en su consecuencia, se confirme la sentencia apelada en cuanto fue materia de ellos. Con costas de Alzada a las vencidas por no existir mérito para la dispensa,

El juez Pedro José Coviello dijo:

Coincido plenamente con el bien fundado voto de mi compañero, el señor juez Buján. No observo al respecto que exista justificativo para que se haya dejado de lado a una parte de nuestros habitantes que no porque carezcan de las aptitudes plenas de otros, tengan que soportar que no se les brinde las ayudas necesarias para que puedan superar sus dificultades motrices.-



Esta Sala hace unos años tuvo un caso de aristas similares y allí se puso el acento de la situación de quienes se tenían que enfrentar ante los obstáculos existentes en la ciudad para poder desplazarse a sus trabajos, o, hasta de poder trabajar.-

Fue precisamente en el caso "V. M. I. c/ E.N. M. De Economía- Secretaría de Transportes y otro s/ amparo ley 16986", del 30/8/99 – cuya redacción me pertenece-, se puso de relieve el diario calvario que enfrentan dichas personas de trasladarse en ciudades no adaptadas ni en sus edificios, medios de transporte, instalaciones y servicios de distinta índole, a su situación, impidiéndoles, de tal modo, desarrollar al máximo el resto de sus capacidades y vocaciones, y , al mismo tiempo, privándolos tanto a ellos como a la misma sociedad de brindar y recibir, respectivamente, su aporte en bien de la comunidad (se puso de relieve que en dicho caso, donde se reclamaba la instalación de rampas en estaciones de trenes. La amparista era directora de un colegio).-

También se dijo allí que tales capacidades, muchas veces soslayadas, ignoradas u olvidadas, se ven obstruidas por los impedimentos físicos que ellos encuentran en la urbe, que, en definitiva se constituyen en un menoscabo del derecho del ser humano a un desarrollo integral de su persona, entendido éste como la expresión unitaria de los derechos humanos declarados en nuestra Constitución Nacional y documentos internacionales con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22;; asimismo, la manda establecida en su inc. 23, primer párrafo, última parte, y el art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos), ello en orden al cumplimiento de sus fines existenciales, individuales, sociales y comunitarios.-

Se recordó también en esa sentencia que no había que olvidar que "dado que la persona minusválida es un sujeto con todos sus derechos, debe facilitársele el participar en la vida de la sociedad en todas las dimensiones y a todos los niveles que sean accesibles a sus posibilidades" (Juan Pablo II, encíclica "Laborem Exercens", ap. 22).-

Por ello, sobre la base de esos principios es que no se observa que haya motivo de que la parte demandada pueda sentirse afectada porque se le exija, simplemente, el cumplimiento de una manda legal, sobre la que no veo que existan motivos para que se demore su cabal puesta en práctica, máxime que se trata de personas que no tienen otra vía que la judicial para reclamar por



el reconocimiento de sus derechos, derechos que la sociedad tiene el grave deber de reconocer, efectivizar y facilitar.-

En virtud del resultado que informa el Acuerdo que antecede, el Tribunal RESUELVE: confirmar la sentencia apelada en cuanto fue materia de agravios. Con costas de Alzada a las vencidas.-

En lo relativo a las apelaciones "por altos" interpuestas a fs. 298 (pto III), fs. 309/310 (pto.5) y fs. 312 (pto II., 2º párr.) contra los emolumentos discernidos en el punto 2) de la parte dispositiva de la sentencia apelada, teniendo en cuenta la naturaleza e índole del proceso, la inexistencia de un monto cierto y específico – lo que no impide naturalmente la concurrencia de cierto valor patrimonial-, el resultado alcanzado, mérito, calidad y extensión de la labor profesional desarrollada, SE CONFIRMAN los estipendios establecidos a favor de la dirección letrada y representación procesal de la actora por su intervención en la instancia anterior (arts. 6,7,36, y c.c. del Arancel de Abogados y Procuradores).-

Sobre pautas análogas en lo pertinente a las precedentemente enunciadas, SE FIJAN en la suma de PESOS ... (\$ ...) Y .... (\$ ...) los honorarios a favor de la dirección letrada y representación procesal de la actora, respectivamente, por las tareas cumplidas (fs. 328/336 y fs. 345/362) ante esta Alzada (confr. art. 14 y c.c. del Arancel citado).-

Se deja constancia que el señor Juez de Cámara Dr. Bernardoo Licht no suscribe la presente por hallarse en el uso de licencia (art 109 R.J.N.).-

Regístrese, notifíquese y devuélvase.-

Fdo.. Dr. Néstor H. Buján – Dr. Pedro José Jorge Coviello – Dra. Silvia Lowi Klein, secretaria.//-