

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contenciosoadministrativo Federal, sala II, 27/09/2007, Defensor del Pueblo de la Nación c. Ferrovías S.A.C. y otro

Buenos Aires, septiembre 27 de 2007.

Y VISTOS, CONSIDERANDO:

1º) Que el Defensor del Pueblo de la Nación promovió acción de amparo contra la empresa Ferrovías S.A. y el Estado Nacional -Secretaría de Transporte-. Solicitó que se condene a la primera: 1) a brindar a los usuarios del servicio ferroviario explotado por la empresa un servicio digno y eficiente en lo que se refiere a las condiciones mínimas de seguridad e higiene, particularmente en lo que hace al estado general de las estaciones, el estado de los vagones para el uso de personas discapacitadas, de manera tal que las prestaciones conformen las exigencias constitucionales que establecen que los usuarios y consumidores tienen derecho a condiciones de trato equitativo y digno y que las autoridades deben proveer a la protección de esos derechos y a la calidad y eficiencia de los servicios públicos. 2) a garantizar el normal desenvolvimiento y desplazamiento de las personas discapacitadas en los accesos a los andenes de las estaciones y a las formaciones y también dentro de ellos, dando cumplimiento al mandato contenido en el art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional y a lo normado en la ley n° 24.314. Peticionó que se condene a la Secretaría de Transporte para que ejecute los controles y acciones necesarias para que la empresa co-demandada cumpla debidamente con las obligaciones emergentes del contrato de concesión, como así también, a que una vez que se haga lugar a este amparo, extirpe los controles necesarios para garantizar el efectivo acatamiento de la sentencia que se dicte en autos.

2º) Que a fs. 433/437 la señora juez de primera instancia hizo lugar a la acción de amparo incoada, con costas por su orden, y ordenó: 1) para que dentro del plazo de diez (10) días se pongan en ejecución los servicios alternativos de transporte para personas con capacidades diferentes indicados en el considerando 8º del fallo. Allí estableció que dadas las normas legales vigentes se entiende que, como las omisiones incurridas por el concedente son a su cargo, deberá organizar la prestación de servicios alternativos de transporte de pasajeros con capacidades diferentes y/o movilidad reducida para satisfacer la demanda de la línea en cuestión, manteniendo recorridos, frecuencias y tarifas análogas al servicio general ferroviario de la línea, a fines de garantizar su normal desenvolvimiento y desplazamiento en los accesos a los andenes de las estaciones y a las formaciones, como así también dentro de ellos, de conformidad con lo previsto por la ley 24.314. 2) para que dentro del plazo de treinta (30) días de encontrarse firme la sentencia, se determinen las obras de accesibilidad física necesarias para ser incluidas en el presupuesto del año 2007, para su ejecución en dicho ejercicio.

Para así resolver, señaló que debido a la crítica situación financiera del país se dictó la ley 25.561 por la que se estableció la renegociación de los contratos que tuvieran por objeto la prestación de servicios públicos y que mediante el decreto 2075/02 se declaró en estado de emergencia nacional la prestación de servicios públicos emergentes de los contratos de concesión en vías de ejecución correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Area Metropolitana de Buenos Aires, y que la consecuencia del dictado de dicha norma, fue que la ejecución de las obras indispensables se financiaría con aportes del tesoro. Destacó que por resolución ministerial n° 115/02 se establecieron las bases de los programas de emergencia y el listado de los trabajos a realizar durante los años 2003, 2004 y 2005, en cuyo listado no fueron incluidas obras de accesibilidad para discapacitados. Afirmó que la ley 24.314 y su decreto reglamentario n° 914/97 establecen las normas a cumplir para el desplazamiento y accesibilidad de personas con movilidad reducida en el transporte público y se estableció, además, para el transporte ferroviario, el inicio de las

---

adecuaciones de estaciones, instalaciones y el equipamiento existente a partir de 6 meses de entrada en vigencia del decreto las que deberán ser completadas en un plazo no superior a tres años para que el servicio pueda ser utilizado por personas de movilidad reducida, y que ese plazo está vencido desde el mes de marzo de 2001. Puntualizó que es obligación del operador controlar que las formaciones circulen sin pasajeros en situación de inseguridad por lo que se debe evitar el acceso de personas a las instalaciones ferroviarias cuando se superan las posibilidades de transporte autorizado en cada horario. Y que es responsabilidad del Estado Nacional respaldar las medidas limitativas propuestas por aquél. Sostuvo que no resultan atendibles las razones invocadas por las demandadas para no ejecutar las obras destinadas a los discapacitados por haber transcurrido más de cinco años desde que venció el plazo para efectuarlas. Relató que prueba irrefutable del estado de cosas es el informe agregado a fs. 425 por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, por lo que concluyó que existe una omisión de ambas co-demandadas respecto a las personas con capacidad diferenciada lo que amerita que deba prosperar la acción de amparo instaurada.

3°) Que a fs. 439/445 apeló y fundó el recurso el Estado Nacional. Destacó que las supuestas irregularidades no quedaron acreditadas en las actuaciones habiéndose arribado a un decisorio sin producir prueba alguna que resulta arbitrario e injusto, y que se olvidó el derecho que le asiste a la defensa en juicio. Señaló que la vía judicial elegida por la actora no es la más apta para dilucidar su pretensión porque las cuestiones articuladas deben ventilarse en un juicio que ofrezca mayor oportunidad de prueba y debate. Afirmó que la sentencia en crisis, además de las cuestiones apuntadas, le impone una condena de imposible cumplimiento desde el punto de vista fáctico y jurídico pues la limitación de los pasajeros en tránsito es una decisión que carece de toda razonabilidad y posibilidad de efectuarse porque habría que recurrir al auxilio de la fuerza pública lo que no guarda racionalidad con la realidad del transporte público. Destacó que el magistrado falló extra petita porque la obligación de que el Estado respalde las medidas de limitación propuestas por el operador nada se condice con el objeto de la pretensión esgrimida y que además se arrogó potestades de la administración vinculadas con el transporte ferroviario de personas vulnerando el principio de división de poderes. Citó doctrina y jurisprudencia sobre el punto.

A fs. 490 la magistrada rechazó el recurso de revocatoria interpuesto por Ferrovías S.A. contra la sentencia y a fs. 491 hizo lugar, en forma parcial, a la aclaratoria deducida por dicha parte.

4°) Que a fs. 525/533 la actora contestó el memorial y solicitó se confirme el fallo apelado y a fs. 535/539 el señor Fiscal General dictaminó que en autos se debate una cuestión eminentemente opinable, lo que excluye toda idea de arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, por lo que debería revocarse el pronunciamiento apelado.

5°) Que la expresión de agravios debe constituir una exposición jurídica que contenga el análisis serio, razonado y crítico de la resolución recurrida y que sea idóneo para demostrar la errónea aplicación del derecho o la injusta valoración de las pruebas producidas (Esta Sala "Villanueva" del 24-6-97). Que los mencionados extremos se han cumplido sólo parcialmente en el memorial presentado por el Estado Nacional, sin perjuicio de lo cual, a los fines de garantizar su derecho de defensa y de resolver conforme a derecho la cuestión planteada, el Tribunal examinará los agravios vertidos por la mencionada co-accionada (Esta Sala "ONAB c/Montes" del 28-5-01).

6°) Que la demanda de amparo requiere que la violación a los derechos constitucionales invocados aparezca con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta (art. 1° de la ley 16.986) en virtud de la escasa amplitud de debate y prueba que el carácter sumarísimo de la acción permite (Fallos 311:1974).

---

Que en el caso de autos, en atención a las garantías constitucionales que la actora consideró afectadas con motivo de la falta de cumplimiento por las demandadas con los derechos reconocidos a las personas discapacitadas, la innecesariedad de incorporar mayor cantidad de pruebas para resolver la cuestión aparte de las ya agregadas a los autos, y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el inicio de la acción, aparece prudente y razonable admitir la vía intentada a los fines de tratar el asunto planteado.

Que surge de las actuaciones que previo a dictar sentencia, la magistrada requirió al Estado Nacional el informe circunstanciado previsto en el art. 8° de la ley 16.986 por lo que corresponde desestimar la restricción del derecho a la defensa en juicio esgrimida por dicha parte.

7°) Que la ley 22.431 (B.O. 20-3-81) estableció el sistema de protección integral de las personas discapacitadas y determinó que "en toda obra pública que se destina a actividades que supongan el acceso de público que se ejecute en lo sucesivo, deberán preverse accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas discapacitadas que utilicen sillas de ruedas (art. 22). Por ley 24.314 (B.O. 12-4-94) se modificaron los arts. 20, 21 y 22 de la ley anterior. En el art. 1° se dispuso la supresión de barreras físicas en los ámbitos "...del transporte..." a fin de lograr la accesibilidad para las personas con movilidad reducida (art. 20 y 22 inc. b). En el art. 2° se fijó, para las adecuaciones dispuestas en el transporte público, un plazo máximo de un año a partir de la reglamentación de la ley.

Por decreto 914/97 (B.O. 18-9-97) se aprobó la reglamentación de los arts. 20, 21 y 22 de la ley 22.431, modificados por la ley 24.314, que -como anexo I- integra el decreto. El citado anexo -art. 22 (C)- trata sobre el transporte ferroviario. Allí se establece que las empresas responsables deben iniciar la adecuación de las estaciones, sus instalaciones y equipamiento, y del material móvil a partir de los 6 meses de la entrada en vigencia de la 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 de sillas de ruedas-. En C1. se establecieron los requisitos para el transporte ferroviario de corta y media distancia y en C2. para los de larga distancia.

Con posterioridad al dictado de la ley de emergencia 25.561 y su prórroga, la ley 25.820, se dictó el decreto 2075/02 (B.O. 17-10-02) que decretó el estado de emergencia de los servicios emergentes de los contratos de concesión en vías de ejecución correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeros de superficie. Por resolución 115/02 el Ministro de la Producción aprobó las bases de los programas de emergencia de obras y trabajos indispensables para cada una de las empresas concesionarias del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros a los que se refiere el art. 4° del decreto 2075/02 de acuerdo con el listado de obras y trabajos a ejecutarse durante el transcurso de los años 2003, 2004 y 2005 establecido en el anexo I. En dicho anexo, con referencia a la concesionaria Ferrovías S.A., se establece que entre las obras a realizar se encuentra la remodelación de estaciones y la reconstrucción y reconversión de 80 coches (confr. fs. 492/496). Sin embargo, es preciso remarcar que la Secretaría de Transportes en la oportunidad de contestar el pedido de informes requerido por la magistrada, señaló que en el listado de obras y trabajos a ejecutarse durante los años 2003, 2004 y 2005 (Anexo I res. 115/02) no fueron incluidas obras de accesibilidad para discapacitados (confr. fs. 280) y que se encuentra en trámite un decreto por el que se aprobaría un nuevo plan de obras para 2005/2008.

Que, del mismo modo, surge del informe de fs. 425 que la Gerencia de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte comunicó al Juzgado interviniente la existencia de obstáculos a remover para permitir la circulación de personas con movilidad reducida -diferencia de nivel existente entre los andenes

---

de piso bajo y el acceso a los coches que cuentan con escalones y puertas de ancho de paso insuficiente para el desplazamiento de sillas de ruedas-. Informó que a fin de dar solución a tal circunstancia, está en proceso de modificación la totalidad del parque remolcado y en proceso de adjudicación la remodelación de la totalidad de las estaciones, las que cumplimentarán la normativa vigente sobre accesibilidad al medio físico.

Tal como surge del informe mencionado, está claro que sigue pendiente instrumentar por las demandadas, las medidas adecuadas para garantizar los derechos de los discapacitados en la línea férrea explotada por Ferrovías S.A.

Que tampoco pueden tenerse por cumplidas las obligaciones legales y reglamentarias con el dictado de las res. 421/03 y 422/03 del Secretario de Transporte. Por la primera, se aprobó la preadjudicación realizada por la concesionaria para la realización de los trabajos de anteproyecto y proyecto de remodelación de las 22 estaciones de la línea Belgrano Norte y que el gasto resultante de la aplicación de la resolución será atendido con los recursos previstos en el presupuesto aprobado en el ejercicio 2004. Por la segunda, se aprobó la reconstrucción y reconvención de ciento veinte (120) coches de la citada línea, gasto que será atendido de modo idéntico al anterior (confr. fs. 506/511).

Ello sentado, el Tribunal no desconoce que luego de la emergencia decretada en el sistema ferroviario, el Estado Nacional, a través de los órganos competentes, dictó las normas necesarias a fin de respetar los derechos de los discapacitados. Ello se refleja en los considerandos de las dos resoluciones antes citadas y de su parte resolutive que aprobó la preadjudicación de los trabajos.

Tampoco cabe ignorar los argumentos sostenidos a fs. 486/489 por la concesionaria en punto a que las obras para discapacitados han sido proyectadas y que la inversión está a cargo del Estado Nacional quien previó expresamente las fuentes de los recursos que aplicará a tales programas de inversión pública. Como ya se destacó supra, si bien las obras están programadas, no hay duda de que su concreción está en mora a tenor de los plazos establecidos por la ley 24.314 y su decreto reglamentario, por lo que urge adoptar una decisión que ponga fin a dicha omisión, no pudiendo enervar esa conclusión la inauguración durante 2006 del nuevo "servicio expreso" con nuevos coches aptos para el traslado de personas con capacidades reducidas porque estaría limitado -como lo afirmó la propia concesionaria a fs. 488- a pocas estaciones, sin haberse indicado con qué frecuencia diaria corre la formación.

Que, a mérito de lo expuesto, oído el señor Fiscal General, la apelación de la co-demandada Estado Nacional no puede prosperar sin perjuicio de que, con arreglo a la situación fáctica y jurídica existente, el Tribunal considera que corresponde modificar parcialmente la condena impuesta por la señora juez de grado. Por ello, respecto del punto a), fijase el plazo de noventa (90) días para que las demandadas coloquen en cada una de las estaciones de la línea Belgrano Norte una rampa fija -en el caso de que no exista ascensor- para que las personas discapacitadas accedan a los andenes. Asimismo, las formaciones que no tengan acceso a nivel a los coches, en el mismo plazo, deberán estar conformadas -como mínimo- por un coche con rampa móvil que permitan a las personas discapacitadas ingresar sin obstáculos a los trenes. b) confirmase lo decidido por la señora juez a quo con la salvedad de que las obras de accesibilidad física pendientes con arreglo a lo dispuesto por la ley 24.314 y el decreto 914/97, deberán ser incluidas íntegramente en la ley de presupuesto del año inmediato subsiguiente al que adquiera firmeza el presente pronunciamiento. Las costas de esta instancia se imponen por su orden atentas las particularidades de la cuestión examinada. ASI SE RESUELVE.

Se deja constancia que la vocalía n° 6 se encuentra vacante.

---

Regístrese, notifíquese y devuélvase. m María I. Garzón de Conte Grand. m Marta Herrera.

