

S.C. A.1021. L.XLIII.

*Procuración General de la Nación*

Suprema Corte:

- I -

M B A , por derecho propio y en representación de sus hijas menores, y J P promovieron esta acción de amparo, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del art. 4º, inc. b), del decreto 118/06, reglamentario de las leyes 22.431 y 25.635, por entender que vulnera el límite del art. 99, inc. 2º), de la Constitución Nacional, en tanto altera irrazonablemente el espíritu de las leyes que reglamenta y por esa vía conculca el derecho a la igualdad real de oportunidades para las personas con discapacidad que reconocen tanto la Ley Fundamental como los tratados internacionales (fs. 2/6).

Relataron que todos los integrantes de la familia están impedidos de movilizarse por sus propios medios y que para ello necesitan de sillas de ruedas, en virtud de distintas patologías que padecen, así como que requieren de acompañantes para desplazarse.

Continuaron señalando que, a fin de realizar un viaje de esparcimiento que les concedió la Secretaría de Turismo, por medio del Programa Federal de Turismo Social —que incluye alojamiento y pensión completa pero no el traslado, porque aquel órgano consideró que los actores tienen derecho a obtener pasajes gratuitos en virtud de lo que disponen la ley 25.635 y el decreto 38/04—, en dos oportunidades se dirigieron a todas las empresas de transporte de larga distancia para solicitar boletos para el grupo familiar y un acompañante en un mismo ómnibus, pero todas se negaron a hacerlo, pues el art. 4º, inc. b), del decreto 118/06 limita el derecho de gratuidad para viajar en los distintos tipos de transporte de colectivo de pasajeros que prevé la ley 25.635 a una plaza para discapacitado y otra para su acompañante por cada servicio si éste cuenta con cincuenta y cuatro asientos, o dos plazas para discapacitados y su acompañante si la capacidad fuera mayor.

- II -

A fs. 108/109, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala IV) revocó la sentencia de primera instancia –que había declarado abstracta la cuestión en debate en virtud de que se cumplió la medida cautelar dictada en la causa, que había ordenado la entrega de pasajes para el grupo familiar– y consideró que el art. 4º del decreto 118/06 no se presenta como manifiestamente ilegítimo o arbitrario, sino que, por el contrario, resulta una reglamentación razonable de los derechos reconocidos por las leyes 22.431 y 25.635 a las personas con discapacidad.

Sin embargo, por decisión mayoritaria de los jueces que integran la cámara, dispuso que el Ministerio de Desarrollo Social arbitre las medidas que estime convenientes para brindar una solución equitativa a los problemas de los actores y, a fs. 111, el tribunal aclaró que la sentencia también debía notificarse al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

– III –

Contra aquel pronunciamiento del *a quo* tanto los actores como el Estado Nacional (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) dedujeron los recursos extraordinarios de fs. 114/122 y 124/134, respectivamente.

Como la cámara se pronunció únicamente sobre el recurso de los actores (fs. 173), en la anterior intervención de este Ministerio Público se indicó que correspondía devolverle las actuaciones para que se expidiera sobre el recurso extraordinario del Estado Nacional y que se le diera participación al Ministerio Público de la Defensa, en virtud de que en la causa se encuentran involucrados menores (fs. 179/180).

A fs. 187, la Corte Suprema remitió los autos a la cámara y luego de cumplir con los recaudos indicados, a fs. 199 se concedió el recurso extraordinario del Estado Nacional, en cuanto por su intermedio se cuestionan el alcance y la interpretación de normas de carácter federal.

Luego de la intervención del Defensor Oficial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la que solicita que se revoque la

*Procuración General de la Nación*

sentencia apelada y se desestime el recurso del Estado Nacional, por los motivos que expone a fs. 204/209, el Tribunal dispuso remitir nuevamente los autos a esta Procuración General (fs. 210).

– IV –

Los actores critican la decisión por considerar que el rechazo al pedido de declaración de inconstitucionalidad del art. 4º, inc. b), del decreto 118/06 les produce un agravio concreto y actual, aun cuando la sentencia dispuso que en razón de sus "*especialísimas circunstancias*" el Ministerio de Desarrollo Social adopte alguna excepción a la reglamentación. Sostienen que carece de sustento la afirmación de la cámara para desestimar su pretensión –que la inconstitucionalidad de aquella disposición afectaría la ecuación económico-financiera del servicio de transporte–, porque ello no tiene ningún respaldo. Recuerdan que durante la vigencia del decreto 38/04 y la resolución 32/04 de la Secretaría de Transportes no se establecieron cupos ni restricciones a la cantidad de pasajes para las personas discapacitadas.

También dicen que la sentencia tampoco tiene en cuenta que la norma que impugnan conculca el derecho a la igualdad real de oportunidades, pero no debido a sus "*especialísimas circunstancias*", sino porque, al sostener la razonabilidad de la disposición, se interpreta que no se trata de un derecho sino de una dádiva y que ella puede tener limitaciones abusivas.

Por su parte, el Estado Nacional sostiene, en sustancial síntesis, que con desacertado criterio el *a quo* interpreta que, si bien los actores consiguieron los pasajes que reclamaban para viajar juntos, de todas formas no lograron una solución definitiva a sus problemas futuros. Ello constituye, en su opinión, una interpretación errada de la ley 16.986, pues lo normal es que cada vez que los actores deban viajar y no obtengan una respuesta satisfactoria, recién entonces planteen un amparo.

También cuestiona la decisión porque supone una invasión en la esfera de otro poder, en la medida en que obliga al Poder Ejecutivo a que dicte una nueva norma o modifique la existente. Asimismo,

dice que la sentencia es arbitraria y autocontradictoria, porque pese a que convalida la reglamentación de las leyes 22.431 y 25.635, al desestimar la pretensión de que se declare la inconstitucionalidad del decreto 118/06, de todas formas pretende forzar la reglamentación mediante la imposición de ciertos y determinados actos para dejarla de lado. En tal sentido, sostiene que si aquel decreto es razonable –tal como lo declaró el *a quo*–, entonces no es necesario ningún tipo de excepción, pues ello afectaría la garantía constitucional de igualdad ante la ley y, de todas maneras, si correspondiera dictar una norma de excepción, esa facultad es exclusiva del órgano administrativo, sin que competa a los tribunales de justicia imponer esa decisión.

– V –

Ante todo, considero que se debe examinar si en el *sub lite* existe un agravio actual de los recurrentes, que habilite al Tribunal a emitir un pronunciamiento que resulte útil para la causa, en virtud de que, por un lado, los actores ya obtuvieron los pasajes que reclamaban para viajar todos juntos en un mismo ómnibus y, por el otro, precisamente por ello el Estado Nacional cuestiona la sentencia del *a quo* al considerar que la causa ha devenido abstracta.

Con relación a este punto, conviene recordar la jurisprudencia de V.E. que enseña que si lo demandado carece de objeto actual, la decisión de la Corte es inoficiosa (Fallos: 253:346), puesto que la desaparición de los requisitos jurisdiccionales que habilitan su actuación importa la de poder juzgar, circunstancia comprobable aun de oficio (Fallos: 328:2991; 329:1301; 330:3069 y 5064).

Sin embargo, también es preciso destacar que en ciertas oportunidades la Corte exceptuó de esta regla a casos que demandaban un pronunciamiento judicial y así entendió necesario resolver una causa pese a que ya se había realizado el acto eleccionario para cuya participación el apelante pretendió inscribir su candidatura, pues señaló que se trataba de un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no era

*Procuración General de la Nación*

imaginable mientras se mantuviera la vigencia de la normas cuestionadas (Fallos: 310:819, cons. 6°).

En el mismo sentido, al dictaminar en la causa de Fallos: 330:3160, recordé que tanto en la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos como en la propia de V.E. se constata una serie de excepciones a la teoría de las cuestiones abstractas, a fin de poder desarrollar su rol en los casos en los que era necesario dejar asentada una interpretación constitucional en asuntos que conmovían las bases mismas del sistema de gobierno representativo federal. Entre las excepciones que rememoré en esa oportunidad y son aplicables al *sub lite*, se encuentran un caso de 1911, en el que el tribunal norteamericano sostuvo que una cuestión traída a su conocimiento no resulta abstracta si es "*capable of repetition, yet evading review*" ("Southern Pacific Terminal Company, v. Interstate Commerce Comisión", 219 U.S. 498 -1911-) y como lo explicó el juez Petracchi en Fallos: 310:819, ello significa que aquel Tribunal rechazó la alegada falta de relevancia jurídica de una decisión si el caso entrañaba "*cuestiones susceptibles de reiterarse sin posibilidad de que, por el tiempo que normalmente insumiesen los trámites, pudiesen llegar a ser resueltas por la Corte en tiempo apropiado*".

Merece señalarse que en el caso citado se cuestionaba la validez de una decisión de la Comisión de Comercio Interestatal cuyos efectos ya habían cesado al momento de pronunciarse la Corte. En el mismo sentido, ésta resaltó la decisión de una de las Cámaras de Circuito en la que se indicó que la cuestión era aún justiciable "*en parte por la necesidad o propiedad de decidir una cuestión de derecho presentada que puede servir para guiar al cuerpo municipal cuando sea llamado a actuar en la materia*" ("Boise City Irrig. & Land Co. V Clark" -C.C. App. 9th C- 65 C.C.A. 399, 131 Fed. 415).

Más tarde, la Corte estadounidense reprodujo esa doctrina para pronunciarse en un caso en que se cuestionaba la validez de la decisión de un órgano jurisdiccional de prohibir las actividades públicas de una agrupación política, pese a que aquélla había perdido vigencia, señalando que "*la cuestión subyacente persiste y es agitada por las continuas actividades y el programa de los actores: si, mediante qué procedimientos y en qué medida las*

*autoridades de los gobiernos locales pueden restringir los derechos de los actores en sus concentraciones y reuniones públicas* (“Carroll v. President and Commissioners of Princess Anne”, 393 U.S. 175 –1968–).

A mi modo de ver, tales criterios son aplicables a estos autos, sin que obste a ello la circunstancia de que fueron utilizados para resolver casos en los que se debatían cuestiones electorales, pues lo relevante es que tanto en aquéllos como en el *sub lite* existen situaciones susceptibles de repetición y que, de considerarlas abstractas, quedarían sin resolución.

Por ello, considero que resulta necesario un pronunciamiento sobre las cuestiones involucradas en la causa, dada la certeza de que un conflicto similar se reitere mientras las normas cuya constitucionalidad aquí se impugnan continúen vigentes. En efecto, no parece admisible que los actores deban iniciar una acción judicial ante cada negativa que reciban a su pedido de contar con pasajes gratuitos para viajar en un mismo ómnibus el grupo familiar más un acompañante, pues ello no sólo infringiría la garantía constitucional de acceder a la justicia en procura de obtener tutela para los derechos que estiman que les asiste, sino que, además, sería harto difícil que, en la práctica, lleguen a estudio del Tribunal las importantes cuestiones constitucionales que se discuten en esta causa sin haberse vuelto abstractas (cfr. doctrina de Fallos: 316:479, cons. 6º, del voto en disidencia de los jueces Cavagna Martínez y Boggiano y 5º y 6º del voto de los jueces Belluscio y Petracchi).

En tales condiciones, según mi parecer, para remediar esta situación, que es frustratoria del rol que posee todo tribunal al que se le ha encomendado la función de garante supremo de los derechos humanos, es necesario ingresar el examen de los temas de orden federal que se traen a conocimiento de la Corte.

Por otra parte, en autos se discute la inteligencia de preceptos de naturaleza federal (leyes 22.431 y 25.635 y decreto 118/06) y la decisión del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que los apelantes fundan en ellas (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

*Procuración General de la Nación*

Asimismo, es del caso recordar que, en la tarea de esclarecer la inteligencia de aquel tipo de normas, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del *a quo* ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (conf. doctrina de Fallos: 323:1491 y sus citas, entre muchos otros).

– VI –

Sentado lo anterior, cabe señalar que el *thema decidendi* se circunscribe a determinar si el Poder Ejecutivo Nacional incurrió en un exceso cuando dictó el decreto 118/06 por el que se reglamenta el beneficio establecido por las leyes 22.431 y 25.635.

A tal fin, es conveniente recordar estas disposiciones, en cuanto fueren pertinentes, para resolver el caso de autos:

a) La ley 22.431 instituye un sistema de protección integral de las personas discapacitadas, tendiente a asegurar a éstas su atención médica, su educación y su seguridad social, así como a concederles las franquicias y estímulos que permitan en lo posible neutralizar la desventaja que la discapacidad les provoca y les den oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las personas normales (art. 1°).

b) Entre las diversas medidas que conforman este sistema de protección, en lo que ahora resulta de interés, el capítulo IV, relativo a la accesibilidad al medio físico, según el texto que le otorgó el art. 1° de la ley 24.314, dispone:

*“Artículo 22.- Entiéndese por barreras en los transportes aquellas existentes en el acceso y utilización de los medios de transporte público terrestres, aéreos y acuáticos de corta, media y larga distancia y aquellas que dificulten el uso de medios propios de transporte por las personas con movilidad reducida a cuya supresión se tenderá por observancia de los siguientes criterios:*

*”a) Vehículos de transporte público tendrán dos asientos reservados señalizados y cercanos a la puerta por cada coche, para personas*

*con movilidad reducida. Dichas personas estarán autorizadas para descender por cualquiera de las puertas. Los coches contarán con piso antideslizante y espacio para ubicación de bastones, muletas, sillas de ruedas y otros elementos de utilización por tales personas. En los transportes aéreos deberá privilegiarse la asignación de ubicaciones próximas a los accesos para pasajeros con movilidad reducida.*

*"Las empresas de transporte colectivo terrestre sometidas al contralor de autoridad nacional deberán transportar gratuitamente a las personas con discapacidad en el trayecto que medie entre el domicilio de las mismas 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. La reglamentación establecerá las comodidades que deben otorgarse a las mismas, las características de los pases que deberán exhibir y las sanciones aplicables a los transportistas en caso de inobservancia de esta norma. La franquicia será extensiva a un acompañante en caso de necesidad documentada (texto según art. 1° de la ley 25.635).*

*"Las empresas de transportes deberán incorporar gradualmente en los plazas y proporciones que establezca la reglamentación, unidades especialmente adaptadas para el transporte de personas con movilidad reducida.*

*"A efectos de promover y garantizar el uso de estas unidades especialmente adaptadas por parte de las personas con movilidad reducida, se establecerá un régimen de frecuencias diarias mínimas fijas" (texto según el art. 1° de la ley 25.634).*

Cabe señalar que, si bien el texto original de la ley 22.431 dispuso que las empresas de transporte colectivo terrestre sometidas al control de autoridad nacional debían transportar gratuitamente a las personas discapacitadas en el trayecto que mediare entre el domicilio del discapacitado y el establecimiento educacional y/o de rehabilitación al que debían concurrir, esta limitación fue eliminada por la ley 25.635.



*Procuración General de la Nación*

c) El Poder Ejecutivo Nacional reglamentó este beneficio por medio del decreto 38/04, que estableció que el certificado de discapacidad previsto por las leyes 22.431 y 25.504, será el documento válido para acceder al derecho de gratuidad para viajar en los distintos tipos de transporte colectivo terrestre, sometidos a control de la autoridad nacional, de corta, media y larga distancia, según lo establece la ley 25.635 (art. 1º del citado decreto).

También dispuso que la sola presentación de aquel certificado sea el documento válido a los efectos de gozar del derecho contemplado en la ley 25.635 y que para acceder gratuitamente a los servicios de transporte de larga distancia, la persona con discapacidad o su representante legal deberá solicitar ante la boletería de la prestadora su pasaje y el de un acompañante en caso de necesidad documentada, indicando la fecha de ida y regreso, horario, origen, destino y causa del viaje, con un plazo de antelación mayor a cuarenta y ocho horas a la realización del servicio, estando obligada la transportista a entregar un comprobante de recibo de dicho pedido, indicando fecha y hora en que se lo formula. Deberá constar también la firma y aclaración del empleado interviniente. Para recibir el pasaje solicitado, el requirente deberá entregar el comprobante de recibo del pedido antes mencionado. Tanto los trámites para la obtención de la orden de pasaje como el pasaje respectivo, serán gratuitos. Finalmente, establece que consideran causas de integración social, aquellas que permitan a la persona con discapacidad compartir situaciones familiares o comunitarias en un lugar distinto al de su domicilio.

d) A su turno, la Secretaría de Transportes, en su carácter de autoridad de aplicación del decreto 38/04, determinó algunos aspectos técnicos respecto del beneficio que ahora nos ocupa, con el fin explícito de coadyuvar al cumplimiento del precepto legal, para que no se presenten obstáculos que vayan en detrimento de los principios que inspiraron la norma. En tal sentido, la resolución 31/04 de aquella Secretaría establece que la fotocopia autenticada por autoridad competente del certificado de discapacidad y del documento que acredite la identidad del discapacitado, serán documentos válidos para acceder al derecho de gratuidad a los distintos tipos de transporte colectivo de

pasajeros terrestre (art. 1°), que la constancia en el certificado de discapacidad de la necesidad de un acompañante constituye documento válido suficiente para gozar del beneficio de gratuidad del pasaje del acompañante (art. 2°) y que la causa de viaje, a la que alude el tercer párrafo del art. 1° del decreto 38/04, no constituye limitante alguna al beneficio de gratuidad establecido en la ley 25.635 (art. 3°).

e) Luego el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 118/06, por el que se establecieron criterios de distribución de los recursos del fideicomiso al que se refiere la ley 26.028 y otras disposiciones relativas al Sistema de Infraestructura de Transporte. Asimismo, en lo que concierne al tema que ahora nos ocupa, el art. 4° del mencionado decreto dispuso:

*“Establécese que el derecho de gratuidad para viajar en los distintos tipos de transporte colectivo de pasajeros sometidos a contralor de la autoridad nacional dispuesto por el Artículo 1° del Decreto N° 38 de fecha 9 de enero de 2004, será reglamentado por la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, debiendo observar entre otros aspectos explicitados en los considerandos de dicha norma y mientras rija el Decreto N° 2407 de fecha 26 de noviembre de 2002 las siguientes pautas:*

*”a) Será aplicable a los servicios enumerados en los literales a), b) y c) del Artículo 3° del Anexo II del Decreto N° 2407/2002.*

*”b) Para cada servicio, la obligación de transporte se limitará a UNA (1) plaza para discapacitado y UNA (1) para su acompañante, si el servicio cuenta con hasta CINCUENTA Y CUATRO (54) asientos y de DOS (2) plazas para discapacitados y su acompañante si la capacidad fuera mayor.*

*”c) Independientemente de lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 1° del Decreto N° 38/2004, la inobservancia de lo normado en dicho artículo habilitará a la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS a reducir el beneficio del Gasoil a precio diferencial, de acuerdo con la reglamentación que establezca dicha Secretaría”.*

*Procuración General de la Nación*

Entre los fundamentos explicitados para adoptar esta medida, en los considerandos del decreto al que se está haciendo referencia se menciona que corresponde facultar a la Secretaría de Transportes para que proceda a dictar la reglamentación que sustituya el criterio provisorio establecido en el decreto 38/04, resguardando el derecho previsto en el art. 22 de la ley 22.431, conforme a la redacción dispuesta por la ley 24.314 y las modificaciones del art. 1° de la ley 25.635.

Precisamente la disposición del art. 4°, inc. b), del decreto 118/06, en cuanto fija límites a las plazas para discapacitados y sus acompañantes teniendo en cuenta la capacidad del ómnibus, es la que los actores cuestionan como contraria al espíritu del sistema legal de protección integral de las personas discapacitadas.

- V -

Concluida la descripción de las normas involucradas en la causa, se pueden formular algunas conclusiones preliminares o provisionales.

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 beneficios, mediante la continua modificación legal y, en tal sentido, el derecho de gratuidad para viajar en los distintos tipos de transporte colectivo de pasajeros es una buena muestra de ello, en tanto el legislador fue ampliando el beneficio previsto originalmente para mejorar la situación de aquellas personas y, de tal modo, asegurarles una mayor integración (conf. leyes 24.314 y 25.635).

La Corte 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).

En esta línea de pensamiento también hay que recordar que la ley 26.378 aprobó la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo*, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006. Esta convención internacional tiene como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente, y entre las personas con discapacidad incluye a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (art. 1°).

Con relación al beneficio de transporte gratuito 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 de colectivo terrestre sometidas a control de la autoridad nacional (conf. art. 22, inc. b, de la ley 22.431, texto según la ley 25.635), 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.

En tales condiciones, corresponde analizar si la disposición del art. 4°, inc. b), del decreto 118/06, en cuanto limita ese beneficio a una plaza para el discapacitado y una para su acompañante si el servicio cuenta con hasta cincuenta y cuatro asientos y a dos plazas para discapacitados y su acompañante, si la capacidad del vehículo de transporte fuera mayor, se ajusta a los límites constitucionales y jurisprudenciales definidos para legitimar el ejercicio de las facultades reglamentarias. Esta indagación cabe efectuarla con relación a la concreta situación de los actores

*Procuración General de la Nación*

en el *sub lite* y no en términos abstractos o en un estado de hecho hipotético que confronte el reglamento con la ley.

– VI –

La jurisprudencia del Tribunal, en cuanto a los límites jurídicos para la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo, enseña, aun antes de la reforma constitucional de 1994, que “... el art. 86, inc. 2º, de la Constitución Nacional alcanza no sólo a los decretos que dicta el Poder Ejecutivo en razón de dicha norma, sino también a las resoluciones que emanen de organismos de la administración (Fallos: 303:747, 1595), pues es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado, y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto (Fallos: 306:400)” (Fallos: 316:1261).

Con posterioridad a esa reforma, la Corte declaró que no vulneran el principio establecido en el art. 99, inc. 2º), de la Constitución Nacional, los reglamentos que se expidan para la mejor ejecución de las leyes, cuando la norma de grado inferior mantenga inalterables los fines y el sentido con que la ley haya sido sancionada (Fallos: 318:1707). También entendió que la potestad reglamentaria habilita para establecer condiciones o requisitos, limitaciones o distinciones que, aun cuando no hayan sido contemplados por el legislador de una manera expresa, si se ajustan al espíritu de la norma reglamentada o sirven, razonablemente, a la finalidad esencial que ella persigue, son parte integrante de la ley reglamentada y tienen la misma validez y eficacia que ésta (Fallos: 325:645; 330:2255).

A partir de tales principios, en su concreta aplicación al *sub discussio*, considero que el límite que fija el art. 4º, inc. b), del decreto 118/06 es irrazonable y no se ajusta al espíritu de la ley que viene a reglamentar. En efecto, el espíritu y la amplitud de criterio que ha guiado al legislador en esta materia, como lo comprueba la sanción de las leyes 24.314 y 25.635, se ve restringida por aquella limitación en cuanto se pretende aplicar a la situación de los actores –familia integrada por cuatro personas con

discapacidad para movilizarse que requieren de acompañantes-, al mismo tiempo que se presenta con frustratoria de los derechos que les confiere la ley a fin de que puedan contar con posibilidades reales de integración.

Además, con particular referencia al caso de autos, ese límite constituye un impedimento para el derecho de los actores a participar en igualdad de condiciones y con equiparación de oportunidades junto al resto de la población, que las autoridades deben garantizar tanto porque así lo disponen la legislación interna como los tratados internacionales suscriptos por la Nación.

Con relación a esto último, cabe señalar que la atención y asistencia integral de la discapacidad constituye una política pública de nuestro país (Fallos: 331:1449), así como que las leyes referidas y la jurisprudencia de V.E. pone énfasis en los compromisos asumidos por el Estado Nacional en esta materia (conf. doctrina de Fallos: 323:3229; 324:3569, entre otros). Por ello, para lograr la plena integración en la vida social de las personas con discapacidad, es menester adoptar medidas concretas y eficaces para la obtención del resultado esperado y, ciertamente, la disposición bajo examen no cumple tal finalidad en cuanto se pretende aplicar a los actores.

Para finalizar, considero que la inclusión de esta disposición mientras rija el decreto 2407/02, que declara el estado de emergencia del transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional y establece las condiciones técnico-operativas y económico-financieras a las que deberán ajustarse los permisionarios, tampoco puede ponerla a salvo de la tacha que se le endilga. En efecto, con independencia de cualquier consideración en torno a la legitimidad de este decreto -que no es materia de debate en este juicio-, para descalificar la previsión del art. 4º, inc. b), del decreto 118/06, alcanza con señalar tanto su irrazonabilidad, en cuanto no atiende al espíritu de la ley que dice reglamentar, como que no se explica por qué ante una situación de emergencia la forma de conjurarla sería con la limitación del beneficio que la ley prevé para las personas con discapacidad.

*Procuración General de la Nación*

- VII -

Por lo expuesto, considero que corresponde declarar formalmente admisibles los recursos extraordinarios de las partes, revocar la sentencia apelada y declarar la inconstitucionalidad del art. 4º, inc. b), del decreto 118/06, en cuanto se pretende su aplicación respecto de los actores.

Buenos Aires. 10 de septiembre de 2009.

ES COPIA LAURA M. MONTI