

Organismo:	Juzgado Contencioso Administrativo 1 La Plata
Carátula:	USUARIOS Y CONSUMIDORES UNIDOS C/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA y otro/a S/ PRETENSION INDEMNIZATORIA - OTROS JUICIOS -
Nro de causa:	48528
Fecha:	06/11/2018
Descripción:	MEDIDA CAUTELAR
Estado:	A Costura

Observación :

48528 - "USUARIOS Y CONSUMIDORES UNIDOS C/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA y otro/a S/ PRETENSION INDEMNIZATORIA - OTROS JUICIOS"

La Plata, 6 de Noviembre de 2018.-

AUTOS Y VISTOS: para resolver la medida cautelar peticionada y,

CONSIDERANDO:

1. Que se presentan los Dres. Francisco Verbic, Natalia Andrea Perea Deulofeu y Ornela Juana Viviana D'Angelo, en su carácter de apoderados de la Asociación Civil de Usuarios y Consumidores, representando los intereses de los habitantes del Barrio "La Hermosura" del Partido de La Plata, quienes se ven afectados en sus derechos como usuarios del servicio público de transportes de pasajeros.

Que en el marco de la presente acción colectiva, encausada en los términos del art. 23 de la Ley 13.133, tendiente a obtener la prestación adecuada y controlada e informada del servicio de transporte público que conecta el barrio "La Hermosura" con la Ciudad de La Plata, es que solicitan el dictado de una medida cautelar innovativa por la cual se ordene a la Municipalidad de La Plata articular los medios necesarios para garantizar la eficaz y segura prestación del servicio público de pasajeros en beneficios del grupo representado. Al efecto en el escrito de inicio requieren ordenar al Municipio: a) poner a disposición de los vecinos del barrio "La Hermosura un servicio de combis o similar que cumpla con los recorridos estipulados para la línea 520 (a igual tarifa)"; b) poner a disposición un servicio de transporte que conecte al barrio con el parador de las líneas 520 y 202, situado en el Km 8 de la Ruta Provincial 11; y c) cubrir mensualmente y a través de un procedimiento simple, las diferencias dinerarias existente entre el valor del pasaje de colectivo "semi distancia" que se ven forzados a pagar los afectados y lo que éstos deberían abonar en caso de poder transportarse en la línea 520.-

Relatan que el barrio "La Hermosura" se encuentra ubicado en una zona rural de la localidad de La Plata, sobre la Ruta provincial N° 11, aproximadamente a unos 11 km del casco urbano de la ciudad de La Plata, y que a la fecha cuenta con una

población estable de más de cien familias, siendo una zona en constante crecimiento.

Que en lo que respecta al servicio de transporte público municipal, al barrio sólo llega un ramal de la Línea 520 de colectivos el cual, sostienen, es deficitario. Que actualmente deberían ingresar al barrio ocho servicios diarios que vienen desde la Estación de Trenes de La Plata, mientras que hay once servicios diarios que deberían salir del mismo, aunque en los hechos no existe información alguna de cuál es la frecuencia, sino que es al libre albedrío de la empresa prestadora del servicio (Unión Platense SA) y sólo unos pocos horarios son los conocidos. Al respecto indican que la frecuencia de paso de los colectivos es mucho menor a la que debería ser para garantizar la necesaria eficiencia en la prestación del servicio y que existe una palmaria dicotomía entre la frecuencia del servicio informada por las accionadas (las cuales están obligadas por contrato) y la acreditada por los medios de prueba anticipada, así como por las declaraciones testimoniales que acompaña.-

Por otra parte indican que no existe ni una sola garita o refugio en todo el recorrido de la Ruta Provincial N° 11 (durante 3 km. aproximadamente), por lo que los vecinos del barrio no sólo no tienen certeza del lugar en el cual deben esperar y parar al colectivo, sino que además, durante esa espera, deben padecer todo tipo de condiciones climáticas y, en los horarios nocturnos, deben contar con linternas para hacerle luces al chofer a fin de que los pueda visualizar a la vera de la ruta y detener el colectivo.-

Continúan manifestado que por la cantidad de inconvenientes que se suscitan por el deficiente servicio de transporte de pasajeros que brinda la comuna, es que en la mayoría de los casos los vecinos se ven obligados a utilizar otros servicios -de media distancia- que pasan por la zona (Línea el Expreso, La Plata–Magdalena), cuyos boletos son hasta 3 o 4 veces más costosos que los de las líneas locales. Destacan que en innumerables oportunidades, esos micros de media distancia no se detienen debido a la cantidad de personas que trasladan desde otros partidos y localidades (Magdalena, Bavio, Verónica, entre otras, hacia La Plata), por lo que no resulta ser un transporte de tipo urbano.-

Concluyen que, en ese escenario, cientos de personas no tienen como transportarse para concurrir a hospitales, escuelas, facultades, trabajo, etc, y que todo ello evidencia un claro desinterés de la empresa demandada para cumplir con las normas vigentes por un lado, y la anuencia y/o desidia de la Municipalidad de La Plata que no cumple con su deber de controlar la eficaz, continua, económica y regular prestación del servicio público de transporte de pasajeros.-

2. Que como medida previa a resolver respecto de la cautelar solicitada, se requirió a la Municipalidad de La Plata la elaboración de un informe vinculado al caso de

autos, cuya respuesta fue recepcionada mediante presentación de fecha 14-IX-2018, en la cual además requirió la realización de una audiencia entre todas las partes interesadas *a los fines que personal idóneo de la Dirección General de Tránsito y Transporte pueda explicar en lenguaje coloquial los alcances de los informes presentados, como así también en todo caso tomar nota de aquellas cuestiones planteadas por los usuarios que sin significar una falta en la prestación del servicio, pueda significar una mejora del mismo.-*

En el Informe elaborado, el Municipio manifiesta que a lo largo de estos años se ha ido atendiendo las necesidades de los usuarios del barrio “La Hermosura”, considerando la demanda real de la zona en cuestión. Indica que se han aprobado presentaciones de las declaraciones juradas de servicios del ramal, generando una variante que culmina en Ruta 11 km 8, a fin de cubrir las necesidades en el trayecto con mayor densidad poblacional, dejando con una frecuencia diferente al ramal 3 con origen y destino al Paraje “La Hermosura”. Sostiene que dicha decisión está fundamentada en lo dispuesto por el art. 8, 8.1 y 82 del Contrato de Concesión, de lo cual se desprende manifiestamente que la autoridad de aplicación (Dirección de Transporte) se encuentra facultada para efectuar modificaciones a los diagramas de los servicios y realizar fraccionamientos de los servicios troncales.

Informa que actualmente la línea 520 debe realizar 150.418 kms mensuales (fuente www.transporte.gob.ar/verificaciónderequisitos y tener un IPK (índice de pasajeros por km) de 2,38 (fuente Resol.491/2018). La empresa debe cumplirlos y mantenerse en esos parámetros, en caso contrario es penalizada. Que “La Hermosura” es actualmente caracterizada como zona rural extensiva e intensiva existiendo lotes con servicio (conf. Ley 14.449 –Zona u/R3 zona urbana residencial y de baja densidad), clasificación que le fuera otorgada por la Dirección de Planeamiento de la Municipalidad por excepción para el desarrollo de Plan Procrear en el año 2016; la misma está compuesta por seis lotes. Que el caudal de usuarios del transporte público (pasajeros) es más bajo en este tipo de zona clasificada como rural, comparada con las zonas clasificadas como urbanas, por lo que no se puede establecer una frecuencia alta de servicios de transporte público para una demanda escasa, porque eso generaría una suba de los costos del sistema de transporte y que si la empresa tuviera que cubrir todos los servicios completos desde La Hermosura hasta La Plata, traería aparejado una significativa reducción de la frecuencia del ramal 3 de la línea 520, ya que habría que cubrir 8 km más por cada vuelta hasta La Hermosura, viéndose afectados la mayor parte de los pasajeros que habitualmente utilizan ese ramal. Concluye que, por lo expuesto, el servicio de transporte público prestado por la línea municipal 520 en la zona de La Hermosura se encuentra dentro de parámetros racionales y legales de funcionalidad, que junto con los demás servicios de transporte interurbanos prestados por la Línea provincial 411 y la Línea provincial 340, hacen posible la coordinación y combinación de medios de transporte acordes a

un servicio de zona rural, con valor tarifario de acuerdo al agrupamiento (interurbano), y a un IPK (índice pasajero/km) bajo correspondiente a la zona en cuestión.

3. Que en la Audiencia celebrada entre las partes, luego de exponer sus posturas, las partes acordaron supeditar el dictado de la presente medida cautelar al compromiso por parte de los representantes del Municipio de acompañar a estos autos una propuesta que contemplara la posibilidad de hacer lugar a los reclamos de la población afectada, como la factibilidad de la instalación de garitas y cartelería que brinde información de la frecuencia del transporte, así como del monitoreo de control del servicio. Acompañada la misma, en la que el Municipio dejó aclarado que ello no implicaba el reconocimiento de ningún tipo de incumplimiento contractual, la parte actora se presenta manifestado que dicha propuesta resulta insuficiente, dado que no resuelve ninguna de las situaciones urgentes y de abierta vulneración de sus derechos en que se encuentran los usuarios del servicio, por lo que solicita el dictado de la medida cautelar.

Al efecto, la propuesta del Municipio indica haberse realizado un control de frecuencias del servicio, sin haberse acompañado una conclusión al respecto, por otra parte menciona un proyecto de obra de "Vialidad" cuya duración será 6 meses, mediante el cual se instalarán 4 refugios con dársenas y que la cartelería descriptiva de frecuencia y recorrido del servicio se instalará en distintos lugares del barrio, sin dar mayores especificaciones al respecto. Finalmente, indica la inviabilidad económica de prestar un servicio de Rondín desde el Barrio hasta el parador.-

4. En función de lo expuesto, corresponde analizar los recaudos de procedencia de este remedio cautelar (arts. 22 y siguientes del CCA).-

4.1. Verosimilitud en el derecho.-

4.1.1. Que en el análisis de las medidas cautelares el juez debe valorar provisoriamente el derecho alegado, sin que ello implique un examen de certeza sobre su existencia (Doc. CSJN, Fallos, 306-2060 y 320:1633, entre otros).-

4.1.2. Sentado ello, cabe señalar que en autos se encuentran en juego derechos esenciales de preferente tutela constitucional. Al respecto, es preciso recordar que en el ámbito de los nuevos derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, el señalado art. 42 contiene una disposición fuertemente tuitiva de los consumidores y usuarios, que abarca los distintos aspectos de la relación de consumo, esto es: la protección de la salud, la seguridad e intereses económicos, una información adecuada y veraz; la libertad de elección, y condiciones de trato digno y equitativo. Asimismo, dispone que las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la

defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, a la calidad y eficiencia de los servicios públicos y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.-

En el ámbito provincial, la Constitución local garantiza la protección de los usuarios y consumidores (art. 38), habiendo sido reglamentada dicha disposición constitucional a través de la Ley 13.133, a los fines de efectiva implementación.-

A su vez, la doctrina especializada ha considerado desde hace tiempo que, en general, cualesquiera sean las disposiciones legales que afecten a los usuarios y consumidores, habrán de ser interpretadas en la forma que más favorezcan a éstos, (cfr, Juan Farina, *“Defensa del usuario y del consumidor”*, Astrea, Buenos Aires, 1995, p. 8). Y haciendo plena recepción de esta pauta, el art. 72 del Código Provincial de Implementación de los Derechos de Los Consumidores y Usuarios (Ley N° 13.133 con las modificaciones introducidas), dispone que *“en caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor”*, lo cual importa privilegiar, como en tantos otros campos del Derecho, a la parte más débil de la relación.-

4.1.3. De acuerdo a estos preceptos y dentro del limitado marco cognoscitivo del proceso cautelar, se advierte, en principio, una lesión a los derechos de los usuarios del servicio público de transporte de pasajeros que habitan en el barrio “Paraje La Hermosura”, quienes se verían afectados por el incumplimiento contractual y un deficiente servicio prestado por la empresa concesionaria y la ausencia de controles por parte del Municipio concedente, ello así conforme el relato de los hechos efectuado por la parte actora y las constancias aportadas por ella a la causa (testimonios de los usuarios, obrantes a fs. 3/12).-

Es que sin perjuicio de que la Municipalidad haya controvertido el hecho del incumplimiento contractual, habiendo aportado a tales fines informes y constancias que avalaría sus dichos (informe de la Dirección de Tránsito fs. 67/70 y planillas de control de frecuencia del servicios acompañadas con la presentación de fecha 12-X-2018), a los fines de la decisión cautelar requerida, resulta necesario otorgar una medida tendiente a la protección de los derechos de los usuarios de dicho servicio, por cuanto, como ya fue expresado, en caso de duda deberá prevalecer la tutela continua y efectiva sobre la población afectada.-

Al efecto, el contrato de concesión del servicio público de transporte de pasajeros celebrado entre la Comuna demandada y la empresa “Unión Platense SRL”, suscripto el día 27 de septiembre de 2012 -incorporado por la demandada de forma parcial en autos (fs. 128 y ss.)-, menciona, entre otras normas aplicables al mismo, las disposiciones del Decreto-Ley 16378/57 y sus modificatorias, denominado *“Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros de la Provincia de Buenos*

Aires”, en cuanto establece el derecho de todo habitante a la utilización del servicio de transporte público; que los recorridos, horarios y tarifas deberán ser objeto de una adecuada publicidad, facilitándose su consulta al usuario mediante avisos en coches, estaciones, paradas, etc. y que dichos servicios deberán prestarse en forma regular y continua con arreglo a las condiciones que la reglamentación establezca (arts. 31, 32, 39 y cctes. de la citada Ley).-

Por otra parte, el derecho a la información de los usuarios constituye un principio de raigambre constitucional (conf. Gordillo, Agustín A., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 2, Ed. FDA, 8ª edición, pág. XI-3), toda vez que, aunque la relación jurídica entre el usuario y la concesionaria del servicio, se rige por el marco regulatorio vigente y el contrato de concesión del servicio, esas normas deben interpretarse en función de los principios vectores emanados de las normas de jerarquía superior, en tanto tiendan a equiparar la dispar relación de fuerzas entre las partes, siendo este su principal cometido. –

En ese contexto normativo, los hechos relatados por los accionantes, darían cuenta de la existencia de diversos derechos que se encontrarían *prima facie* afectados, circunstancia que requiere de una pronta solución. Es que la inconstancia del servicio de transporte público asignado a la zona, así como la desinformación que sufrirían los actores y las condiciones en que deben aguardar la llegada incierta del colectivo que los trasladará, podría influir y afectar no sólo en el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas que necesiten trasladarse desde y hacia el barrio “Paraje La Hermosura”, sino también su seguridad, su salud y su vida. Al efecto, el simple hecho de encontrarse esperando un colectivo durante un tiempo indeterminado, al costado de una ruta, a oscuras y bajo todo tipo de inclemencias climáticas, pone en riesgo tales derechos y contraría toda norma vinculada a la protección de los mismos.-

En este marco, la protección del ordenamiento jurídico debe necesariamente ser mayor, en tanto el servicio público de transporte constituye un servicio de vital importancia para el usuario, prestado por parte de la Administración a través de una empresa privada, quien detenta a la vez el control y la potestad tarifaria; todo lo cual desequilibra la asimetría de poder en la relación jurídica administrativa, y habilita un mayor control jurisdiccional para evitar que la citada desigualdad derive en abusos o desviaciones de poder.

En tal sentido, cabe recordar la pauta hermenéutica sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme la cual, *"Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias*

que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas" (CIDH, Opinión Consultiva N° 16/99, del 1/10/1999, "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", párr. 119º).-

En virtud de todo ello, entiendo que la verosimilitud en el derecho se encuentra suficientemente acreditada (art. 22 inc. 1 "a" del CCA).-

4.1.4. Así, y siendo que las peticiones cautelares expresas de la parte actora, relativas a la provisión de un servicio de combis o similar que cumpla con los recorridos estipulados para la línea 520 (a igual tarifa), así como poner a disposición un servicio de transporte que conecte al barrio con el parador de las líneas 520 y 202, situado en el Km 8 de la Ruta Provincial 11 (rondín) y la cobertura de las diferencias dinerarias existentes entre el valor del pasaje de colectivo "semi distancia" y lo que los usuarios deberían abonar en caso de poder transportarse en la línea 520, requieren necesariamente para su implementación de la elaboración de una planificación y costos que exceden este ámbito acotado de debate, por lo que no corresponde hacer lugar a la petición en esos términos.-

Sin perjuicio de ello, a fin de igualmente resguardar los derechos prima facie comprometidos de los usuarios, corresponde el dictado de una medida cautelar tendiente a garantizar el cumplimiento del contrato ya existente y los derechos que ello conlleva. Al efecto, siendo facultad de los jueces disponer una medida cautelar distinta a la peticionada (art. 204 del CPCC), se habrá de intimar a la empresa concesionaria del servicio de transporte de la Línea 520, al inmediato y efectivo cumplimiento de las frecuencias que comunican la ciudad de La Plata con el barrio "Paraje La Hermosura" conforme los arts. 8.2., 8.3. y concordantes del Contrato de Concesión del Servicio público de transporte de pasajeros, como así también al Municipio para que por intermedio de sus organismos competentes, efectúe de manera regular los controles correspondientes respecto del cumplimiento de las mismas, de acuerdo a la normativa vigente.-

Asimismo, a fin de proteger la integridad física de los usuarios actores en autos, deberá el Municipio de La Plata, arbitrar los medios necesarios para que en el plazo de sesenta (60) días sean instalados como mínimo dos refugios a la vera de ruta, en ambas direcciones, donde los usuarios puedan aguardar el servicio al resguardo de un techo y con su debida iluminación, en los cuales, asimismo, deberá encontrarse consignada la información del servicio prestado (ramal, recorrido y frecuencias del mismo). Ello, sin perjuicio de la realización del proyecto

de obra para la instalación definitiva de los refugios con dársena que fue informado por el Municipio, en su informe de fecha 12-X-2018.-

4.2. Peligro en la demora:

Que para el dictado de esta clase de medidas resulta suficiente un temor fundado en la posibilidad de sufrir un perjuicio inminente, pues ello configura un interés jurídicamente tutelado que justifica el adelanto jurisdiccional. El requisito sub-exámene se vincula con el daño, pero atento al carácter preventivo de las medidas cautelares, el Código Contencioso Administrativo no requiere su producción, sino su eventualidad, es decir, la posibilidad de su existencia. -

En el caso de autos, el deficiente servicio de transporte de pasajeros podría generar un perjuicio irreparable a los usuarios del servicio público de marras, dada las dificultades para trasportarse y, como consecuencia de ello, la imposibilidad de satisfacer adecuadamente sus necesidades esenciales, como podría ser asistir a su trabajo, escuela, hospital, etc. Lo expuesto evidencia sin lugar a dudas la configuración del peligro en la demora que habilita el dictado de este remedio cautelar (art. 22 inc. 1.b del C.C.A.).-

4.3. No afectación del interés público.

No se advierte “prima facie” que la medida cautelar peticionada pueda producir una grave afectación al interés público, por el contrario la misma tiende a equiparar la evidente desigualdad estructural entre las partes de autos y a garantizar el goce de los derechos afectados de un grupo de la población.-

De conformidad a lo expuesto, entiendo que el requisito bajo análisis se encuentra suficientemente acreditado.-

4.4. Contracautela: -

Atento el alto grado de verosimilitud del derecho invocado, la naturaleza de los derechos involucrados y que la medida tiende a proteger intereses colectivos que exceden el mero interés particular, corresponde eximir a los peticionantes de prestar caución alguna (art. 200 del CPCC).-

Por ello, los fundamentos expuestos y normas citadas; **RESUELVO:** Ordenar con carácter cautelar:

a) A la empresa co-demandada “Unión Platense SRL”, concesionaria de la Línea 520 del Servicio Público de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de La Plata, al inmediato y efectivo cumplimiento de las frecuencias del transporte que comunican la Ciudad de La Plata con el barrio “Paraje La Hermosura” (Ramal 3 de

la Linea 520), conforme los arts. 8.2., 8.3. y concordantes del Contrato de Concesión del Servicio Público de Transporte de Pasajeros.-

Asimismo, deberá garantizar -por diversos medios- el acceso a la información pública de los recorridos, horarios y frecuencias del servicio de transporte de pasajeros que presta, colocando cartelería en estaciones, paradas, parajes y unidades de transporte, información en página Web y comunicación directa con los usuarios que así lo requieran).-

Todo ello de manera inmediata a la notificación de la presente y hasta tanto la sentencia a dictarse en autos adquiera firmeza, bajo apercibimiento de lo normado en el art. 163 de la Constitución Provincial y de la eventual aplicación de sanciones económicas para el caso de incumplimiento. A cuyo fin **líbrese oficio.-**

b) A la Municipalidad de La Plata para que, por intermedio de sus organismos competentes, efectúe de manera regular los controles correspondientes respecto del cumplimiento del contrato de concesión objeto de autos, de Servicio Público de Transporte de Pasajeros suscripto con la Empresa Unión Platense SRL, de acuerdo a la normativa y contrato vigente, ello de manera inmediata a la notificación de la presente y hasta tanto la sentencia a dictarse en autos adquiera firmeza, bajo apercibimiento de lo normado en el art. 163 de la Constitución Provincial y de la eventual aplicación de sanciones económicas para el caso de incumplimiento.-

Asimismo, deberá arbitrar los medios necesarios para que, en el plazo de sesenta (60), días sean instalados en la zona del “Paraje La Hermosura” como mínimo dos refugios sobre la de Ruta Provincial N° 11, en ambas direcciones, con iluminación e información suficiente (cartelería) del servicio prestado por la concesionaria demandada (ramal, recorrido y frecuencias del mismo). Ello, sin perjuicio de la continuidad de la realización del proyecto de obra para la instalación definitiva de los refugios con dársena, que fue informado por el Municipio en su presentación de fecha 12-X-2018. **A tales fines líbrese oficio al Sr. Intendente de la Municipalidad de La Plata.-**

REGISTRESE. NOTIFÍQUESE mediante cédula a las partes.-

FRANCISCO JOSE TERRIER

Juez

Juz. Cont. Adm. N° 3

Dto. Jud. La Plata

Res. CCALP N° 15/17 (R.A)