

Nombre del Expediente: "L. P. L. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO" Número: A41420-2015/0

Buenos Aires, 12 de abril de 2017.

VISTOS: estos autos, para resolver el recurso de apelación interpuesto a fs. 136/145 contra la resolución de fs. 125/130; y CONSIDERANDO: 1. Pablo Leandro Lavarra, por derecho propio, inició la presente acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), a fin de solicitar que la demandada le renueve el certificado de discapacidad que le otorgó en 2010 y le denegó en 2015. Refirió que a los dos años se le diagnosticó retinoblastoma –un tumor canceroso que se desarrolla en la retina– en su ojo derecho. A consecuencia de dicha enfermedad, perdió el órgano afectado. En 2010 tramitó y obtuvo por primera vez, ante el Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, un certificado de discapacidad, con una validez de cinco años. Al cumplirse dicho plazo gestionó una renovación de la constancia, que le fue denegada por la Junta Evaluadora de Discapacidad del GCBA, dado que la agudeza visual de su ojo izquierdo es de 10/10 –con fondo de ojo normal– razón por la que no se lo consideró encuadrado en la disposición 639/2015 del Servicio Nacional de Rehabilitación dependiente del Ministerio de Salud de la Nación. Asimismo, en su escrito inicial, peticionó una medida cautelar que ordenara a la demandada que le otorgue un certificado de discapacidad provisorio, hasta tanto se resolviera el fondo de la cuestión. El juez de grado rechazó la medida precautoria indicada, en decisión que fue revocada por este tribunal (resolución del 10/05/16, fs. 75 del expediente A41420-2015/1). 2. La sentencia de grado (fs. 125/130) hizo lugar a la demanda, con costas, y ordenó al GCBA ampliar el período de validez del certificado provisorio cuya copia certificada obra a fs. 107, mientras persistieran las condiciones de la afección visual del actor. Llegó a la conclusión indicada en base a las prescripciones de la Constitución Nacional (CN, arts. 20 y 75, inc. 23) y de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos y atento a que, a su juicio, lo resuelto por esta Sala respecto de la medida cautelar –con remisión al dictamen fiscal de fs. 69/72 del incidente que tramitó con el número A41420-2015/1– redujo el margen para adoptar una postura distinta. En ese orden de ideas –dijo– una sentencia desestimatoria de la acción “conforme a un estricto test de convencionalidad supondría un resultado regresivo en la interpretación de los derechos esgrimidos por el actor” (fs. 129). 3. Contra la decisión de fs. 125/130 apeló la demandada (fs. 136/145). Dicho recurso fue concedido en los términos del artículo 20 de la ley 2145 (v. fs. 146). Corrido el traslado ordenado a fs. 146, el actor presentó su respuesta (fs. 147/154 vta.). 4. Recibidas las actuaciones (fs. 157), dictaminó la fiscal ante esta Cámara (fs. 159/169). Cumplidos tales pasos procesales, pasaron los autos a resolver (fs. 170). 5. La demandada solicita que se revoque la sentencia apelada en cuanto hizo lugar a la demanda (fs. 136/145). En respaldo de esta solución, sostiene que: A) No se encuentran reunidos los recaudos de admisibilidad y de procedencia de la acción. En ese orden de ideas, asevera que el amparo no es la vía idónea para resolver la controversia y que su conducta en el caso no es manifiestamente ilegítima ni arbitraria. B) El actor no agotó la instancia administrativa respecto del acto de denegatoria que cuestiona. C) La decisión resulta incongruente, ya que no otorga la renovación solicitada en la demanda, sino la extensión del plazo de validez del certificado provisional cuya copia autenticada puede verse a fs. 107. D) No se verifica en la litis una vulneración del derecho de propiedad u otro derecho

adquirido del demandante. 6. En primer lugar, con relación a la admisibilidad del presente amparo, la recurrente no aporta argumentos que logren rebatir el criterio adoptado por la sentencia apelada. En efecto, no demuestra que existan vías más idóneas que la contemplada en el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (CCABA) para dirimir el conflicto. En esa dirección, se advierte que esta controversia no resulta susceptible de alcanzar una solución en un lapso más breve por medio de los procedimientos ordinarios –en los que rigen plazos más extendidos y menores restricciones en cuanto a pruebas y recursos–, ni requiere de un grado de debate y prueba mayor que el inherente a la índole sumarásimas del amparo. En conexión con este punto, no existe discordancia entre las partes respecto de los hechos del caso, es decir, en cuanto a que el actor carece de su ojo derecho, al grado de agudeza visual que el Sr. Lavarra presenta en su ojo izquierdo, y en la negativa de la demandada a renovar la certificación requerida. De modo análogo, cabe observar que el artículo 14 de la CCABA prevé expresamente que el agotamiento de la vía administrativa no es requisito para la procedencia de la acción de amparo. Tales razones conducen a desestimar los agravios de la recurrente materia de este apartado. 7. El núcleo de la cuestión planteada radica en determinar si, al rechazar la renovación del certificado de discapacidad del actor, la demandada incurrió en una conducta manifiestamente ilegítima o arbitraria. A fin de realizar un correcto encuadre del tema, es preciso describir el marco jurídico aplicable al caso. En ese orden de ideas, cabe traer a colación que el artículo 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) –aprobado por la ley 24658–, prevé que “[t]oda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a: a) ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo”. La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIADDIS) –aprobada por la ley 25280– tiene por objetivo “la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad” (art. 2º). Entre otros medios orientados a tal fin, el tratado contempla la obligación de los Estados Parte de adoptar “medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad”. Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) – aprobada por la ley 26378 y dotada de jerarquía constitucional por la ley 27044– consagra diversos principios rectores en la materia (art. 3º) –entre los que cabe destacar los de no discriminación y de participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad–, como también la obligación de los Estados Parte de adoptar “todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención”. En ocasión de interpretar las normas citadas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que “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 es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos...[N]o basta con que los Estados se

abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad. En este sentido, es obligación de los Estados propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad” (Caso Furlán y familiares vs. Argentina; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; serie C, Nº 246; 31/08/12). Asimismo, resulta de aplicación en este ámbito el principio pro homine, “criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre” (Mónica Pinto, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los tribunales locales, CELS - Editores del Puerto, 1997, pág. 163; en similar sentido: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 86/09 – caso 12.553–, fondo, “Jorge, José y Dante Peirano Basso - República Oriental del Uruguay”, del 6/08/09). En concordancia con la normativa internacional señalada, el artículo 42 de la CCABA dispone que “[l]a Ciudad garantiza a las personas con necesidades especiales el derecho a su plena integración, a la información y a la equiparación de oportunidades. Ejecuta políticas de promoción y protección integral, tendientes a la prevención, rehabilitación, capacitación, educación e inserción social y laboral. Prevé el desarrollo de un hábitat libre de barreras naturales, culturales, lingüísticas, comunicacionales, sociales, educacionales, arquitectónicas, urbanísticas, del transporte y de cualquier otro tipo, y la eliminación de las existentes”. 8. Sentado lo anterior, es menester poner de relieve que la constancia denegada por el GCBA constituye el medio excluyente para acceder al sistema de protección integral de las personas discapacitadas instituido por la ley 22431 y al sistema de prestaciones básicas de atención integral a favor de las personas con discapacidad previsto por la ley 24901. La primera de dichas normas establece que el denominado “certificado único de discapacidad” “acreditará plenamente la discapacidad en todo el territorio nacional en todos los supuestos en que sea necesario invocarla, salvo lo dispuesto en el artículo 19 de la presente ley” (art. 3°). De acuerdo al artículo 19 citado la única excepción a la virtualidad del certificado en cuestión es la materia previsional, área en la que la discapacidad debe justificarse conforme a los artículos 33 y 35 de la ley 18037 y 23 de la ley 18038. Por su parte, el artículo 10 de la ley 24901 dispone que, a los efectos del régimen que ella contempla, “la discapacidad deberá acreditarse conforme a lo establecido por el artículo 3° de la ley 22431 y por leyes provinciales análogas”. Por otra parte, según informa la página web <http://www.buenosaires.gob.ar/tramites/certificado-de-discapacidad>, la constancia mencionada “facilita la realización de gestiones, tales como el pase libre en Transporte Público de pasajeros, obtención del Símbolo internacional de acceso para el automóvil (logo) y la exención de la patente, gestión de libre tránsito y estacionamiento (Ley Nº 19.279, Art.12), acceso al Régimen de Asignaciones Familiares en ANSES, obtención de franquicias para la compra de automotores (Ley Nº 19.279), administración de pequeños comercios,

obtención de exenciones de algunos impuestos y solicitar empleo en la administración pública, entre otros”. Asimismo, “[s]irve para obtener acceso a la Cobertura Integral de las Prestaciones Básicas de Habilitación y Rehabilitación y a la Cobertura Integral de Medicación (Ley N° 23.661, art. 28)”. En suma, la negativa de la Administración implica, para el interesado, la imposibilidad de acceder a la red protectora que integran las leyes 22431 y 24901, como también a los demás beneficios que la certificación denegada trae consigo. En este sentido, puede decirse que la denegatoria equivale a no reconocer al peticionario la calidad de discapacitado y a privarlo de toda forma de acreditar tal condición, como también a impedirle el goce de las medidas específicas de asistencia a que tienen derecho las personas con diversidad funcional.

9. Como se dijo, el núcleo del problema a resolver consiste en determinar si la conducta de la Administración se ajustó a derecho; es decir, si se conformó a las directrices de la CN, de la CCABA y de los instrumentos internacionales reseñados. En esa tarea, se deben tener en consideración los siguientes puntos: A) El actor no cuestiona la constitucionalidad de la disposición 639/15 de la Dirección del Servicio Nacional de Rehabilitación –dependiente del Ministerio de Salud de la Nación–, en que se basó la negativa de la Junta Evaluadora de la demandada, sino la interpretación de dicha directiva realizada por el organismo. B) La incidencia del hecho de que, en el año 2010, el demandante obtuvo un certificado de discapacidad (fs. 19), cuya renovación no le fue otorgada en 2015, sin que mediaran alteraciones significativas en su estado de salud. Según surge de la causa, la modificación del criterio administrativo se vincula con un cambio en la regulación aplicable –concretamente, a la emisión de la disposición 639/15–. 10. De acuerdo al artículo I.1. de la CIADDIS, “[e]l término ‘discapacidad’ significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”. El artículo 1° de la CDPD establece que “[l]as personas con discapacidad incluyen 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 los demás”. En sentido concordante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que “la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva” (Caso Furlán y familiares vs. Argentina; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; serie C, N° 246; 31/08/12). A la luz de estos lineamientos es dable observar que: A. El actor presenta una deficiencia de índole física: la falta de su ojo derecho. Es decir, acreditó contar con uno de los rasgos característicos de la discapacidad, de acuerdo a la normativa internacional citada. B. En el año 2010, la Junta Evaluadora consideró que la carencia señalada limitaba las posibilidades del requirente de realizar determinadas actividades (v. fs. 19). Esto es, entendió que concurrían respecto del Sr. Lavarra las condiciones necesarias para tenerlo por discapacitado, conforme a lo previsto en la ley 22431. C. Las circunstancias apuntadas en los puntos precedentes, las obligaciones emergentes de los instrumentos internacionales citados en el apartado 7 –en particular, el compromiso de adoptar las medidas necesarias para lograr la plena integración de las personas con necesidades especiales–, y una aplicación razonable del principio pro homine llevan a considerar que el demandante es una persona en una situación de

vulnerabilidad particular, que lo convierte en titular de un derecho a una protección especial. Frente a ello, la demandada debió extremar el cuidado en poner de manifiesto los motivos que llevaban a una solución distinta y autorizaban a privar al requirente de la tutela de que había gozado con anterioridad. En ese orden de ideas, el principio republicano de gobierno (arts. 1º de la CN y 1º de la CCABA) –que implica fundar adecuadamente los actos de los poderes públicos y explicitar tales fundamentos– imponía a la demandada el deber de exponer los fundamentos de un eventual rechazo de la renovación solicitada. A igual conclusión conducen el artículo 7º, inciso ‘e’ del decreto 1510/97 (LPACABA) –que dispone que el acto debe ser motivado, con expresión concreta de las razones que conducen a emitirlo y de su causa (cf. art. 7º, inc. ‘b’ LPACABA)– y la propia disposición 639/15, en la que se respaldó la denegatoria. La última de las normas mencionadas prevé que la certificación consignará “los cambios y/o alteraciones que se presenten en las funciones corporales”, como también “las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación” y los factores ambientales que pueden influir en el desempeño de las personas con diversidad funcional. Sin embargo, los recaudos indicados no han sido satisfechos en el acto que originó la litis (fs. 21), que se limitó a hacer notar que el peticionario, “de 41 años de edad, presenta una agudeza visual de ojo izquierdo de 10/10 con fondo de ojo normal, motivo por el cual, al momento de la evaluación, no certifica según disposición Número 639/2015”. Vale decir, no especificó las alteraciones en las funciones corporales del interesado, las limitaciones en su actividad y en su participación, ni los factores ambientales relevantes. En otros términos: no consignó la ausencia del ojo derecho del actor ni las restricciones asociadas a dicho déficit. Tales omisiones, que no pueden suplirse por una remisión a la reglamentación aplicable, invalidan la conducta administrativa. 11. La disposición 639/15 “tiene como objetivo servir de herramienta, con los elementos técnicos pertinentes, para la evaluación de las personas con discapacidad con deficiencia sensorial de origen visual y unificar criterios para la emisión del certificado Único de Discapacidad (CUD) en el territorio nacional”. En orden a la obtención de ese fin, en el apartado ‘E’ del Anexo I establece diversos criterios para extender el certificado de mención. La denegatoria se vincula con la exclusión de uno de los supuestos en que –conforme a la reglamentación citada– corresponde otorgar la certificación (personas que tengan “en el mejor ojo visión menor o igual a 3/10 (o 20/60), con la mejor corrección óptica, y/o campo visual menor de 20º desde el punto de fijación”). Al seguir esta tesitura, se atiene a una interpretación restringida y meramente literal del supuesto indicado –sin evaluar, por ejemplo, si la locución “mejor ojo” no importa algún grado de funcionamiento en ambos órganos de la visión– y omite considerar otras hipótesis en que la reglamentación habilita a entregar la certificación, tales como las excepciones que contempla. Este proceder resulta contrario al principio pro homine y –dada la concreta vulnerabilidad del actor– incumple con la obligación del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pleno goce de los derechos reconocidos por la CDPD a las personas con discapacidad (cf. Art. 1º de la CDPD). Por análogos motivos, constituye una hermenéutica reñida con el principio de razonabilidad, consagrado en los artículos 28 de la CN y 10 de la CCABA. 12. El principio de progresividad en materia de derechos humanos –plasmado en el art. 26 del Pacto de San José de Costa Rica y 1º del Protocolo de San Salvador– implica que “los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos. Además, el desarrollo

progresivo de los derechos no se limita a los económicos, sociales y culturales. El principio de la progresividad es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos a medida que se elaboran y amplían” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe anual 1993, capítulo V). En similar dirección, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que “el principio de progresividad o no regresión, que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadamente regresivas, no solo es un principio arquitectónico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia” (en autos “Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores c/ Poder Ejecutivo Nacional y otro s/ acción de amparo”, sentencia del 24/11/2015, Fallos 338:1347). En el caso, se aprecia que –al margen de lo expuesto en el acápite anterior– la denegatoria cuestionada implica una clara reducción del nivel de protección que le fue asignado al actor desde el año 2010 –en que se le otorgó el certificado único de discapacidad–, retroceso que, según quedó dicho, no fue justificado. Por ende, la conducta de la demandada resulta manifiestamente contraria a derecho. 13. Las consideraciones precedentes conducen a rechazar en lo sustancial el recurso en examen. Sin perjuicio de ello, en relación con el alcance de la decisión a dictarse, la mayoría del tribunal comparte el criterio de la Sra. Fiscal (v. fs. 166 vta., punto F.vii), en cuanto a que no resulta pertinente condenar a la demandada a expedir el certificado en cuestión, dado que tal solución importaría emitir un juicio de carácter técnico ajeno a las facultades de un tribunal de justicia. Por lo tanto, corresponde ordenar al GCBA que realice una nueva evaluación del actor, de acuerdo con las pautas expuestas con anterioridad. Gabriela Seijas dijo (en disidencia): 1. El artículo 9º de la ley 24901 y el 2º de la ley 22431 afirman que persona con discapacidad es aquella que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, motora, sensorial o mental que, con relación a su edad y medio social, implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral. En principio, y sin perjuicio de eventuales delegaciones, la Secretaría de Estado de Salud Pública certifica en cada caso la existencia de discapacidad, su naturaleza y grado, así como las posibilidades de rehabilitación (art. 3 de la ley 22431). El artículo 10 del decreto 1193/98 invistió al Ministerio de Salud y Acción Social como autoridad encargada de establecer los criterios y elaborar la normativa de evaluación y certificación. El certificado de discapacidad se otorga previa evaluación del beneficiario por un equipo interdisciplinario que se constituye a tal fin y realiza el diagnóstico funcional y la orientación prestacional. La disposición 639/15 del Servicio Nacional de Rehabilitación del Ministerio de Salud adopta el criterio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cuanto a que “una persona con baja visión es aquella que tiene un impedimento en la función visual aun después de tratamiento o de corrección refractiva, con agudeza visual en el mejor ojo, de 3/10, o un campo visual menor de 10º pero que usa o es potencialmente capaz de usar la visión para la ejecución de una tarea”. Las variables tenidas en cuenta para certificar la discapacidad son las funciones visuales básicas (agudeza y campo visual) que, a su vez, sirven de línea de corte para definir y caracterizar el estado de discapacidad en casos de deficiencia sensorial de origen visual. La norma establece como criterio para extender el certificado de discapacidad visual tener en el mejor ojo visión menor o igual a 3/10 (o 20/60), con la mejor corrección óptica, o campo visual menor de 20º desde el punto de fijación. Como excepción se contempla el caso de niños y adolescentes sometidos en forma unilateral a cirugías radicales de

órbita (enucleación o evisceración) y que deban utilizar para el desarrollo órbita facial conformadores esféricos y prótesis externas con función estética y terapéutica. Son admitidos excepcionalmente cuando acrediten la necesidad transitoria del citado tratamiento mediante certificado del oftalmólogo pediatra responsable. El mismo criterio se aplicará en los casos de niños afáquicos monoculares que no hayan sido, al momento de la evaluación, sometidos a un implante secundario con lente intraocular.

2. La negativa a otorgar el certificado de discapacidad una vez constatada la disminución visual del actor se fundó en que: “El Sr. Lavarra Pablo Leandro, de 41 años de edad, presenta agudeza visual de ojo izquierdo de 10/10 con fondo de ojo normal, motivo por el cual, al momento de la evaluación, no certifica según disposición Número 639/2015” (fs. 21). El actor no ha impugnado las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo ni tampoco ha cuestionado el criterio establecido por la norma. Por el contrario, se limitó a cuestionar la interpretación de los organismos competentes omitiendo el examen y la crítica de los parámetros generales aplicados. Sostiene que su caso encuadra en el supuesto de excepción que la norma contempla para los niños. Por su parte, la crítica central desarrollada por la Procuración General de la Ciudad al momento de apelar la sentencia se apoya en la falta de acreditación de que la Junta Evaluadora de la Discapacidad dependiente del Ministerio de Salud haya actuado en forma arbitraria o desconociendo la normativa vigente (fs. 138 vta.). En síntesis, la apelante se opone a la admisibilidad del amparo debido a la inexistencia de una conducta que reúna las características de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta. Reitera que la decisión obedeció a que la situación del actor no encuadra en la disposición 639/15.

3. En el caso de actividades fuertemente regladas, el control de lo actuado por la Administración parte de la verificación de la realidad de los hechos tenidos en cuenta. En segundo lugar, se examina si la decisión de la autoridad guarda congruencia o importa una desviación injustificada de la norma aplicable. Por regla general, en tales casos tiene escasa importancia el proceso de formación de la voluntad administrativa frente al reducido margen de decisión atribuida al funcionario, lo que excluye la necesidad de una extensa fundamentación. Constatado que el actor cuenta en su mejor ojo con una visión de 10/10, la autoridad competente solo podía –salvo que se apartara de la norma vigente- denegar el certificado. Salvo prescindiendo de la regla vigente pudo arribarse a otra decisión. Por lo demás, el actor no alega que las normas aplicables sean equívocas ni propone una interpretación diferente a la sostenida por las autoridades.

4. Sentado lo expuesto, cabe agregar que del hecho de que con anterioridad se hubiera emitido un certificado de discapacidad a favor del actor no se desprende sin más la arbitrariedad de la negativa. En tal orden de ideas, lo que se evalúa para expedir el certificado es el estado del solicitante al momento del examen. A la luz de las constancias de autos, el señor Lavarra no evidenció es ese momento el grado de impedimento visual que la norma fija como parámetro para otorgar el certificado.

5. El actor tampoco invoca que la norma vigente resulte regresiva frente a un régimen jurídico anterior más beneficioso. Mucho antes de la vigencia de la disposición 639/15, la 213/02 indicaba que en caso de ojo único se consideraría un grado de deficiencia ligera para el otorgamiento del certificado. Posteriormente la resolución 2230/12 fijó el criterio de 3/10 en el mejor ojo. El grado de disminución visual que alega el actor no queda encuadrado por ninguna de las normas reseñadas. Por lo demás, el supuesto de excepción contemplado por la norma solo alcanza a niños y adolescentes.

6. Siendo así, el señor Lavarra no cuenta con un derecho adquirido, y nada impedía a las autoridades verificar, en el caso,

si correspondía la expedición del certificado de acuerdo al estado de solicitante al momento del examen. La emisión de un certificado anterior no modifica los deberes y facultades de los órganos competentes en la materia pues la administración no está vinculada por un precedente contra legem. Si la disminución visual alegada no alcanza los parámetros reglamentarios, la regla es clara y no ambigua, y el actor no aporta elemento alguno para demostrar la irrazonabilidad de las normas vigentes, no es posible arribar a un acto diferente. 7. La remisión a pautas técnicas excluye la discrecionalidad, pues la norma no habilita a elegir distintas soluciones. Tal razón me lleva a disentir también es este aspecto con el criterio de la mayoría, ya que, en la hipótesis de que estuvieran reunidas en el expediente las pruebas que permitieran juzgar comprendido el caso del actor en la norma vigente ninguna razón basada en nuestro sistema constitucional impediría una sentencia de condena diferente a la nulidad. Por otro lado, reenviar el expediente para el dictado de un nuevo acto no importa acoger la pretensión del actor, pues frente a los hechos alegados y la normativa vigente, partiendo de la vinculación positiva de la administración al orden jurídico y del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, es posible conjeturar que los organismos competentes arribarán a idéntica solución. 8. Finalmente cabe señalar que, siendo la provisoriedad una de las características más señaladas de las medidas precautorias, su concesión no basta para fundar una sentencia estimatoria sobre el fondo. La decisión que decreta la medida cautelar no produce cosa juzgada tanto porque puede ser levantada, sustituida, ampliada, mejorada, reducida, o simplemente dejada sin efecto por la sentencia que desestima el amparo. Al no haberse demostrado que la valoración de la autoridad administrativa esté viciada de error o arbitrariedad, o se apoye en normas inválidas, corresponde revocar la sentencia y rechazar el amparo. Atento a las consideraciones precedentes, por mayoría SE RESUELVE: I- Rechazar en lo sustancial el recurso de apelación interpuesto a fs. 136/145 y, en consecuencia, confirmar la resolución de fs. 125/130, con el alcance establecido en el considerando 13 del voto de la mayoría. II- Con costas a la recurrente sustancialmente vencida (cf. art 62 del CCAyT). Regístrese, notifíquese a las partes y al Sr. Fiscal en su despacho y, oportunamente, devuélvase