

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO ARGENTINO EN LOS CASOS DE PERSONAS VULNERABLES^{1y2y3}

EXECUTION OF SENTENCES AGAINST THE ARGENTINE STATE IN CASES OF VULNERABLE PEOPLE

Mauricio Goldfarb⁴

“Ganarle un juicio al Estado parece Crimen y Castigo. Al crimen de iniciar un juicio porque se quiere la reparación del perjuicio ocasionado por el Estado, el condigno castigo de ganarlo y tener que empezar entonces todo de vuelta, a

¹ **Como citar este artículo científico.** GOLDFARB, Mauricio. Ejecución de sentencias contra el estado argentino en los casos de personas vulnerables. In: **Revista Amagis Jurídica**, Belo Horizonte, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, v. 16, n. 1, p. 307-326, jan.-abr. 2024.

² Una síntesis de este artículo ha sido expuesta oralmente en el Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Desafíos e institutos del derecho administrativo de cara al derecho internacional de los derechos humanos. Una mirada desde el federalismo”. Con especial referencia a la jurisprudencia de la CIDH y de la CEDH” organizado por el Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE. Tema: Ejecución de sentencias contra el Estado y la prioridad de las situaciones vulnerables, del 9 al 11 de noviembre de 2022.

³ La Revista Amagis Jurídica agradece al IUS ET PRAXIS, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima (Perú), por permitir la publicación de este estudio.

⁴ Abogado, Especialista en Derecho Administrativo, Doctor en Derecho. Docente de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste de la República Argentina. Orcid.org/0000-0002-9152-7638. *E-mail*: estudiogoldfarb@hotmail.com

peregrinar y mendigar por cuanta oficina pública, judicial y administrativa fuera menester... Es la vieja maldición andaluza: “que tengas juicios, y los ganes.” que habría que perfeccionar aquí como “que tengas juicios contra el Estado, y los ganes e intentes cobrarlos.”

Agustín Gordillo

RESUMEN

La ejecución de sentencias contra el Estado es siempre un tema complejo, por el conflicto que habitualmente se presenta entre el interés público en la asignación presupuestaria y ordenada de los recursos y el derecho de los particulares a que sean cumplidas las sentencias condenatorias contra los entes estatales. En este trabajo, que considera como unidad de análisis el Estado Federal argentino, pero cuyas conclusiones pueden ser extendidas a otros ordenamientos jurídicos nacionales por su similitud, se pasa revista al sistema general de cancelación de las deudas y se hace especial referencia a los supuestos que involucran a personas físicas especialmente vulnerables.

Palabras clave: tutela efectiva – derechos humanos – responsabilidad del estado – vulnerabilidad.

ABSTRACT

The forced execution of sentences against the State is always a complex issue, due to the conflict that usually arises between the public interest in the budgetary and orderly allocation of resources and the right of individuals to enforce sentences against state entities. In this work, which considers the Argentine Federal State as the unit of analysis, but whose conclusions may be extended to other national legal systems due to their similarity, the general debt cancellation system is reviewed and special reference is made to the assumptions that they involve especially vulnerable natural persons.

Keywords: effective protection - human rights - responsibility for the state - vulnerability

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La ejecución de sentencias contra el Estado. 2.1. Ejecución de sentencias que obligan a hacer o no hacer. 2.2. Ejecución de sentencias que condenan

al pago de una suma de dinero. 3. La vulnerabilidad como categoría jurídica. 4. La vulnerabilidad en la jurisprudencia. 5. Algunas posibles soluciones. Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

El objeto de esta obra es exponer y analizar críticamente el procedimiento de ejecución de las sentencias contra el Estado nacional argentino, considerando especialmente la situación de las personas físicas vulnerables. Si bien el estudio se centra en la normativa aplicable al caso particular en Argentina, muchas de las apreciaciones resultan aplicables a otros regímenes nacionales por sus similitudes normativas.

La importancia del tema ya fue destacada por la doctrina (ABERASTURY, 2001; HUTCHINSON, 2004; GALLEGOS FEDRIANI, 2007; BALBÍN, 2013) y se vincula en forma directa e inmediata con las garantías constitucionales del debido proceso, la tutela judicial efectiva y con el derecho de propiedad, todos ellos con raigambre constitucional y supranacional. Como señala González Pérez (2001) “la tutela judicial efectiva exige investir al juez de plenas potestades para la total y completa satisfacción de las pretensiones que ante él se formulen”.

Además, la satisfacción de la tutela judicial efectiva depende de la posibilidad de hacer valer el resultado (la sentencia), ya que la pretensión no queda satisfecha con el mero dictado de la resolución judicial, sino cuando esta es cumplida. Pocas cosas son más tristes para los titulares de los derechos lesionados –y para sus abogados– que obtener una sentencia favorable y, sin embargo, no verla realizada en tiempo y forma. Ello resulta especialmente irritante, cuando se ha recorrido todo el largo y sufrido procedimiento administrativo y, agotado éste, la vía judicial, peregrinar que en la mayoría de los casos lleva varios años, y en particular cuando el acreedor es una persona en especiales condiciones de vulnerabilidad.

La idea central de este artículo es brindar una guía y a la

vez una descripción crítica del complejo procedimiento de cobro de acreencias al Estado Nacional argentino, considerando de manera especial a las personas en situación de vulnerabilidad. Para ello, describiremos en líneas generales el sistema de pagos, para luego examinar los casos de las personas vulnerables que son titulares de créditos contra la Administración. Pondremos especial énfasis en los aspectos prácticos de la cuestión, con referencia a los criterios jurisprudenciales vigentes en los órganos judiciales de máxima jerarquía. Finalmente, incluiremos las conclusiones y algunas propuestas para una mayor efectividad de los derechos de los particulares.

2 LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO

El procedimiento de ejecución de sentencias no debe ser considerado aisladamente, sino como una parte –muy significativa– del debido proceso, como una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, como lo destacan Schafrik de Nuñez (2017) y Alposta y Del Campo (2017). Si realmente queremos una Administración sometida a la juridicidad como nos enseñara Comadira (2015), las conductas que generan afectación de los derechos de las personas deben ser reparadas, sino por la propia Administración (tantas veces remisa o corregir sus propios errores) por el Poder Judicial. Y no hay tutela efectiva de los derechos, si no se obtiene una respuesta justa y oportuna de parte de los tribunales.

El problema de la ejecución de las sentencias tiene un antecedente previo, y se complica porque los procesos demoran mucho hasta llegar a la sentencia firme. En los últimos años se ha trabajado mucho en la cuestión del acceso a la justicia y los aspectos referidos a la legitimación. Sin embargo, se ha descuidado lo relativo al efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales, más allá de su permanente referencia la tutela judicial efectiva, que solo puede ser efectiva si es oportuna. Desde esta perspectiva, la tutela judicial efectiva estará vinculada con el efecto útil de las sentencias, su

ejecución en tiempo y forma. El acceso a la justicia comprende no solo la regularidad de un proceso, el respeto a los tiempos procesales, la independencia e imparcialidad de los jueces, y el cumplimiento de los principios básicos del derecho, sino el cumplimiento efectivo de las decisiones definitivas en tiempo y forma (ALBANESE, 2010).

Estamos convencidos de que la falta de esta respuesta oportuna tiene mucho que ver con la falta de satisfacción de nuestra sociedad con su sistema jurídico en general y con el Poder Judicial en particular. Entendemos que debemos hacernos cargo de esta realidad, porque sin asumir como estamos, es imposible definir estrategias para cambiar la situación.

Empezaremos entonces por formular un esquema del sistema de pago de las acreencias del Estado cuando las mismas resultan de condenas judiciales firmes. La primera distinción que debemos realizar es entre las sentencias que condenan a pagar algo de las que ordenan hacer o abstenerse de determinada conducta.

2.1 EJECUCIÓN DE SENTENCIAS QUE OBLIGAN A HACER O NO HACER

En el caso de sentencias condenatorias contra el Estado, pero sin un contenido patrimonial directo (p. e. abstenerse de realizar una obra, reponer a un funcionario en su cargo, dejar sin efecto una clausura, etc.) el procedimiento a seguir es el siguiente:

La autoridad administrativa vencida en juicio deberá dar cumplimiento a las obligaciones impuestas en la sentencia dentro de un plazo de sesenta días de haber quedado firme. Si la sentencia no hubiere sido cumplida por los funcionarios estatales dentro de este plazo, a petición de parte el tribunal ordenará su ejecución directa, mandando que el o los agentes correspondientes, debidamente individualizados, procedan a dar cumplimiento a lo resuelto en el fallo. Para ello, se determinará concretamente lo que deben hacer y el plazo en que deben realizarlo, bajo apercibimiento de las sanciones administrativas y penales que correspondan por la desobediencia.

Los agentes a quienes se hubiere ordenado el cumplimiento de la sentencia no podrán excusarse en la obediencia jerárquica. Si la decisión de no ejecutar la sentencia fuere adoptada por un órgano colegiado, los disidentes –para deslindar su responsabilidad– deberán presentar ante el tribunal copia del acta donde consta su voto.

Los agentes públicos a quienes se ordene cumplir la sentencia son solidariamente responsables con la entidad estatal respectiva por los daños y perjuicios que ocasione su incumplimiento.

El tribunal puede adoptar, de oficio o a pedido de parte, las providencias y resoluciones que fueren convenientes para la ejecución de sus fallos.

2.2 EJECUCIÓN DE SENTENCIAS QUE CONDENAN AL PAGO DE UNA SUMA DE DINERO

A diferencia de los casos anteriores, cuando la sentencia condena al Estado Nacional a pagar sumas de dinero, por cualquier concepto y sin perjuicio de la ejecución que correspondiere de otras disposiciones del fallo, el procedimiento es más complejo.

De acuerdo al sistema previsto en la Ley 24.624,⁵ el procedimiento a seguir en caso de una sentencia que ordena el pago de una suma de dinero por parte del Estado provincial es el siguiente:

- a) una vez que la sentencia queda firme, el particular debe solicitar el pago de su acreencia por ante la propia Administración central o el ente descentralizado condenado;
- b) con dicha presentación, se forma un expediente administrativo, y luego del procedimiento correspondiente (que incluye un informe de los letrados que llevaron el pleito sobre la existencia de una condena líquida y exigible) y la intervención de los organismos contables y de registración presupuestaria, se dicta un acto administrativo que dispone el pago de la deuda. Esta cancelación debe realizarse, de acuerdo

⁵ Publicada en el Boletín Oficial de la Nación argentino el 29/12/1995.

a la ley, siguiendo un estricto orden de antigüedad conforme la fecha de notificación judicial, y siempre y cuando exista crédito presupuestario disponible;

- c) para el caso de no existir tal crédito, la ley manda efectuar las provisiones necesarias a fin de su pago en el ejercicio siguiente, comunicando a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía el monto que corresponde abonar antes del día 31 de agosto, a fin de su inclusión en el proyecto de presupuesto del año siguiente. Aprobado el mismo, con el inicio del año fiscal deberá procederse al pago, siguiendo nuevamente el orden de prelación, de los más antiguos a los más nuevos, considerando la fecha de notificación de la aprobación de la planilla (suma líquida y exigible).

Así, el titular de un crédito judicial contra el Estado Nacional tiene que iniciar el largo camino de la registración de la deuda para que, previa inclusión el presupuesto y siempre y cuando los fondos sean suficientes, se cancele en los próximos 2 ejercicios, por estricto orden cronológico. Es decir, que una persona que ha sido –fuera de toda duda, por haber sido declarado judicialmente– dañada injustamente por el Estado resulta sometida a una nueva revictimización el proceso en el procedimiento administrativo posterior ¿Podemos afirmar que es esto tutela efectiva de los derechos? ¿Existe una reparación integral? La respuesta negativa parece clara en ambos casos. No podemos negar que es mucho más fácil plantear o señalar un problema que encontrar o proponer la solución. Pero poner sobre la mesa el problema, decir con todas las letras que el rey está desnudo, es la primera –aunque insuficiente– etapa de la solución del problema.

3 LA VULNERABILIDAD COMO CATEGORÍA JURÍDICA

Expuesto el sistema general de pago de las deudas del estado, debemos definir ahora el concepto de vulnerabilidad, para luego

aplicarlo al procedimiento antes descripto y examinar su compatibilidad constitucional y convencional. El artículo 16 de la Constitución Nacional consagra la garantía de igualdad ante la ley (en términos formales), como expresión cabal del espíritu liberal de la Constitución de 1853/60. Este principio se ha visto complementado –como fruto de la evolución del constitucionalismo– con el principio de igualdad real de oportunidades, receptado en el artículo 75 inciso 23 (incorporado en la reforma constitucional de 1994), en un paso del estado liberal y abstencionista que solo garantiza la igualdad con su no obrar, al de un estado con mayor intervención en los aspectos sociales y económicos, por medio de acciones positivas en favor de los grupos históricamente menos favorecidos (GELLI, 2008). Así el nuevo artículo, incluido entre las facultades del Congreso de la Nación, obliga a éste a:

Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

En la misma línea de reconocimiento de la necesidad de brindar un diferente tratamiento (que garantice la igualdad real de oportunidades) debe inscribirse la adopción de las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad. Estas 100 reglas aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que tuvo lugar en Brasilia en 2008 han sido adoptadas normativamente por varios países, entre ellos la Argentina (Acordada 05/2009 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación).

La Regla 3 de Brasilia conceptualiza a las personas vulnerables: Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante

el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

En la Regla 4 se aclara que podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

En un muy interesante artículo Sacristán (2022) distingue las herramientas que pueden utilizar los sistemas normativos y los operadores jurídicos para determinar la vulnerabilidad. Ello son los de la categorización y la contextualización. En la primera, la norma prevé que determinadas personas sean consideradas vulnerables por el solo hecho de pertenecer a una categoría definida por el legislador (p. e. personas embarazadas, adultos mayores) mientras que en la segunda, ello resulta del contexto (la realidad que hace que una persona sea particularmente vulnerable, por ejemplo, por hallarse enferma y desempleada, o en situación de calle, aun sin pertenecer a un grupo especialmente vulnerable). De hecho, la regla 4 de Brasilia adopta este criterio mixto.

Otra categorización útil es la de Basset (2017) quien distingue entre las personas en situación de vulnerabilidad estable (niños, adultos mayores, discapacitados) donde la respuesta estatal debe ser mejorar las condiciones políticas y sociales de dignidad y equidad y las de vulnerabilidad transitoria (embarazadas, pobres, migrantes) donde las políticas y las pautas interpretativas deben apuntalar la mayor autonomía y amplitud en el ejercicio de los derechos.

4 LA VULNERABILIDAD EN LA JURISPRUDENCIA

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido a la vulnerabilidad como un elemento trascendente a la hora de resolver

las causas judiciales. Así, el alto tribunal ha declarado inaplicables las restricciones a las ejecuciones de sentencias a los casos en que el sometimiento al régimen implica una degradación o desnaturalización de la sentencia y no una mera dilación de su cumplimiento. En el *leading case* *Iachamet, María L. c. Armada Argentina* dictado el 29/04/199, la actora de 92 años y con graves problemas de salud, era titular de un crédito, que, de acuerdo al procedimiento normal, se debía pagar con bonos a 16 años de plazo. La Corte Suprema dispuso el pago en efectivo, ya que sostuvo que resultaba virtualmente imposible conforme a desenvolvimiento natural de los hechos, que se llegara a percibir la totalidad del crédito reconocido en el pronunciamiento judicial pasado en autoridad de cosa juzgada.

El mismo Tribunal ha declarado también la inaplicabilidad y la inconstitucionalidad del régimen de consolidación para otros casos en los que su aplicación implica no solo un mero diferimiento del pago, sino una desnaturalización de la Sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. En tal sentido se ha expedido en autos *Mesquida, Gregorio Hugo y otro c/ Estado Nacional – Armada Argentina*, fallado el 28 de noviembre de 2006, declarando la inconstitucionalidad para el caso concreto del Régimen de Consolidación de la Ley 23.544, que también disponía el pago en Bonos de Consolidación a 16 años. En una línea similar de razonamiento, también cabe citar la causa *Petrelli, Claudio Omar c/ Ministerio del Interior Policía Federal*, en la cual el Tribunal entendió que cabía considerar la naturaleza alimentaria del crédito y la situación de indigencia del demandante, por lo que excluyó del régimen de consolidación de la Ley 25.344 la indemnización por lesiones en actos de servicio. La Corte sostuvo que tratándose de afecciones de orden físico, psíquico y estético derivados del evento dañoso la exclusión de la acreencia del régimen de consolidación se imponía porque un aspecto esencial de la reparación es el cese del proceso de degradación mediante una rehabilitación tempestiva.

La Corte Suprema de Justicia también ha declarado que los jueces tienen la obligación de excluir los créditos de la consolidación

cuando sus acreedores se encuentren en especiales condiciones de desamparo (Fallos: 329:5769 y causas *Aliprandi, Luisa c/ PAMI s/ sumario*, fallada el 23 de febrero de 2010 y *Cots, Libia Elda c/ Estado Nacional Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y otros s/sumario –Incidente de embargo*, sentencia del 12/03/13. En el caso *Aliprandi*, es preciso resaltar el voto del Dr. Fayt, quien señala:

2) Que la protección a la inviolabilidad física, psíquica y moral del individuo constituye un rasgo dominante del principio “*pro homine*”, es un derecho preexistente a toda legislación positiva y resulta garantizado por la Constitución Nacional. El ser humano, desde luego, es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo –más allá de su naturaleza trascendente– su persona constituye valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (“Campodónico de Beviacqua”, Fallos: 323:3229 y sus citas; y doctrina de “Floreancig”, Fallos: 329:2552) [...] 5) Que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de su lado, es asaz concluyente al respecto, pues su artículo 27 establece que las razones de emergencia que afecten la seguridad del Estado no autorizan la suspensión, siquiera limitada o transitoria, del derecho a la vida y a la integridad física reconocidos en los arts. 4 y 5 de aquélla. Por su parte, el art. 63.1 de dicha convención faculta a la Corte Interamericana a imponer las reparaciones pertinentes cuando esos derechos sean lesionados. En el caso de la privación del derecho a la vida, la restitución al statu qua ante resulta imposible y, por ello, la reparación a que alude el arto 63.1 solo puede asumir la forma de una indemnización sustitutiva, conforme a la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Aloeboetoe”, sentencia del 10 de septiembre de 1993, Serie C, N° 15; “Bulacio”, sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C, N° 100; “Garrido y Baigorria”, sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C, N° 39, y sus citas (del voto de los jueces Petracchi y Lorenzetti en la causa “Mesquida”).

En el caso “*Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo*” fallado el 24/04/2012, la Corte Suprema revocó la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en consecuencia, ordenó al gobierno

local que garantice a una madre y su hijo discapacitado, que se encontraban en “situación de calle”, un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad planteada. Para resolver de este modo, el tribunal destacó que la Constitución Nacional, en los tratados internacionales a los que Argentina ha adherido, y también como en la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se reconoce el derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables, como lo son las personas con discapacidad y los niños en situación de desamparo. Pero, en lo que nos interesa en relación a nuestra materia, el voto de la mayoría sostuvo que los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer, a cargo del Estado, con operatividad derivada, están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial. Ello significa que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 26 de marzo de este año, en la causa *García, María Isabel contra Administración Federal de Ingresos Públicos s/acción declarativa de inconstitucionalidad*, también marca un hito importante en la materia. El fallo del máximo tribunal federal confirmó la inconstitucionalidad del impuesto a las Ganancias aplicado a los haberes de la actora, una jubilada de 79 años de edad. La Corte Suprema no dejó de lado el tradicional estándar cuantitativo de la confiscatoriedad utilizado para invalidar tributos por afectar el derecho de propiedad, pero subrayó que el principio:

Resulta insuficiente si no se pondera la vulnerabilidad vital del colectivo concernido. La falta de consideración de esta circunstancia como pauta de diferenciación tributaria supone igualar a los vulnerables con quienes no lo son, desconociendo la

incidencia económica que la carga fiscal genera en la formulación del presupuesto de gastos que la fragilidad irroga, colocando al colectivo considerado en una situación de notoria e injusta desventaja. En esas condiciones el estándar de revisión judicial históricamente adoptado por esta Corte, según el cual los términos cuantitativos de la pretensión fiscal solo deben ser invalidados en caso de confiscación, no permite dar una adecuada respuesta a la protección constitucional de contribuyentes como los anteriormente descriptos (considerando 17).

Por ello, el voto de la mayoría concluyó que la consideración legislativa del universo de contribuyentes (jubilados y pensionados) como un todo homogéneo responde a un modelo constitucional previo a la reforma de 1994, pero actualmente incompatible con el texto de la Constitución, ya que en verdad se trata de un colectivo heterogéneo en razón de los distintos grados de vulnerabilidad que pueden presentar sus integrantes (considerando 18). Este mantenimiento de una categoría tributaria carente de matices deviene en una manifestación estatal incoherente e irrazonable, violatoria de la Constitución Nacional.

En el caso “*Caldeiro Juan c/ Estado Nacional – Ministerio de Defensa s/ daños y perjuicios*”, fallado el 30/04/2020 la Corte Suprema sostuvo que, en materia de ejecución de deudas no consolidadas, son aplicables las mismas excepciones para disponer el pronto pago que en las alcanzadas por aquél régimen. En el caso, el voto de la mayoría enfatizó que:

El hombre es el eje y centro de todo el sistema jurídico y, en tanto fin en sí mismo, la inviolabilidad de la persona constituye un valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental. Y así, a partir de lo dispuesto en los tratados internacionales con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, de la Ley Suprema), ha reafirmado en diversos pronunciamientos el derecho a la preservación de la salud y destacado la obligación impostergable que tiene la autoridad pública garantizar ese derecho con acciones positivas.

En apoyo a esta definición, la Corte recordó la especial protección que se garantiza a las personas vulnerables en el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional, la Convención Interamericana para la Eliminación de toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad (Ley 25.280, del 6 de julio de 2000) y la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley 27.360, del 31 de mayo de 2017). El voto de la mayoría recordó el precedente “*García*”, también referido a una persona jubilada, e hizo notar que:

El envejecimiento y la discapacidad son causas predisponentes determinantes de vulnerabilidad, que normalmente obligan a los concernidos a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su existencia y/o calidad de vida y el consecuente ejercicio de sus derechos fundamentales. Y frente a esta realidad, el imperativo constitucional es transversal a el Estado actúe con una mirada humanista en ámbitos carentes de contenido económico inmediato (libertades de expresión; ambulatoria o tránsito, etc.) y sea insensible al momento de definir su política fiscal y/o presupuestaria.

En apoyo a esta definición, la Corte recordó la especial protección que se garantiza a las personas vulnerables en el artículo 75, inciso 23, de la Constitución Nacional, la Convención Interamericana para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley 25.280, del 6 de julio de 2000) y la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley 27.360, del 31 de mayo de 2017).

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado especialmente la condición de vulnerabilidad en materia de ejecución de sentencias, en el caso “*Furlán y familiares vs. Argentina*” (sentencia del 31 de agosto de 2012)⁶ donde se condenó

⁶ La sentencia completa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede consultarse en <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf>.

al estado argentino por violación de los artículos 5.1, 8.1, 21, 25.1 y 25.2.c del Pacto de San José de Costa Rica. En dicha causa se atribuyó responsabilidad internacional por la demora en reconocer la indemnización a favor de Sebastián Furlán, de la que dependía su tratamiento médico. En relación al tema que nos hallamos tratando, resultan especialmente relevantes los considerandos 134 y 196 de la sentencia, donde se subraya que:

134. En este sentido, la Corte Interamericana reitera 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. El Tribunal recuerda que *no 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 [...].

196. En casos de *personas en situación de vulnerabilidad*, como lo es una persona con discapacidad, es imperante tomar las medidas pertinentes, como por ejemplo la priorización en la atención y resolución del procedimiento por parte de las autoridades a su cargo, con el fin de evitar retrasos en la tramitación de los procesos, de manera que se garantice la pronta resolución y ejecución de los mismos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado también que la vulnerabilidad puede agravarse si hay factores de vulnerabilidad que se añaden a otros. Así, una persona puede ser pobre, ser migrante, estar embarazada y estar detenida, todo ello al mismo tiempo. En ese caso, las violaciones a su integridad física y los tratos crueles se verán agravados por estas circunstancias y el Estado debería preventivamente considerar que mujeres en esas circunstancias son especialmente vulnerables a las violaciones de sus derechos (CIDH, “Caso Penal Miguel Castro c. Perú”, 02/08/2008;

CIDH, “Caso Contreras y otros c. El Salvador”, 31/08/2011), como hace notar Vargas Vera (2016).

5 ALGUNAS POSIBLES SOLUCIONES

Hemos planteado aquí el problema de la ejecución de las sentencias de condena contra Estado Nacional argentino, con una especial consideración a los casos de personas vulnerables. Y también hemos señalado que la ejecución es solo un aspecto de la tutela judicial efectiva, la cual no puede pensarse sin una sentencia cumplida en tiempo y forma.

Por eso, resulta necesario y urgente, como primer paso para la efectividad de los derechos, agilizar los procesos judiciales –para todas las personas, pero especialmente para aquellas más vulnerables– y que estos insuman tiempos razonables y acordes a la naturaleza de las cuestiones debatidas. ¿Cómo hacerlo? No parecen existir recetas mágicas, pero un punto de partida –además de identificar el problema– podría arrancar con la medición y estandarización de la información con la que ya cuenta el Poder Judicial, mensurar y hacer pública la información de cuanto demoran los distintos procesos en cada tribunal. Deben existir datos objetivos: Cantidad de causas, cantidad de sentencias, tiempo de tramitación, porcentaje de revocación, etc. Y una vez identificados los nudos problemáticos, incorporar tecnología, medios alternativos de solución de conflictos e incentivos para soluciones no controversiales y jurisdiccionales de los conflictos.

Considerando especialmente el caso de las personas vulnerables, es necesario facilitar los mecanismos de acceso a la instancia judicial, de otorgamiento de medidas cautelares y de notificaciones adaptadas a las especiales condiciones de estas personas. Y, una vez dictada la sentencia definitiva, hacerla cumplir en un tiempo razonable y oportuno. Estas condiciones demuestran que el exclusivo orden cronológico a los fines de la cancelación de las deudas estatales se muestra insuficiente para hacer efectivos los derechos, especialmente en los casos de urgencia acreditada.

No somos indiferentes a que el criterio puramente cronológico de notificación de las sentencias para determinar el orden de pago es una pauta objetiva y que evita discrecionalidades que pueden esconder otros intereses. Pero a riesgo de que el sistema pueda ser complejizado, nos parece que debe establecerse –además del orden normal y sucesivo de cancelación– un mecanismo de urgencia o acelerado, para los casos de personas en especiales condiciones de vulnerabilidad, que no admiten dilaciones. Todo ello, con los debidos controles de transparencia y rendición de cuentas de la Administración, tanto internos como externos.

La instrumentación de este canal de pago especial (al estilo de los protocolos de emergencia o código rojo de los hospitales) permitirá reconocer que todos somos iguales ante la ley, pero que algunas personas requieren una atención prioritaria: los discapacitados, los niños, los adultos mayores y especialmente las personas con vulnerabilidades múltiples (edad, enfermedad, pobreza, aislamiento, etc., combinadas).

Tampoco aparece justificada la excusa de la falta de presupuesto para tales situaciones. Ya el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sostuvo que las autoridades estatales no pueden alegar la carencia de fondos para no cumplir con una deuda fundada en una decisión judicial (*Société de gestion du port de Campoloro et Société fermière de Campoloro c. France*, N.º 57516/00, del 26 de septiembre de 2006; *Tchokontio Happi c. France*, N.º 65829/12, del 9 de abril de 2015) ambos referidos por Corti (2017).

Por último, queremos subrayar que este deber no es solo de los jueces todos los órganos estatales están obligados a respetar la juridicidad. Surge entonces la pregunta acerca de quién debe definir los casos en que la Administración puede y debe activar estos mecanismos de tutela preferente. Entendemos que le corresponde al legislador la determinación –al menos *a priori*– de los casos en que procede la cancelación preferente, al menos para evitar arbitrariedades. Pero incluso hasta tanto sea dictada la ley –como

lo manda el artículo 75 inc. 23 de la Constitución Nacional– no existiría obstáculo para que los jueces o la propia Administración apliquen de modo directo la Constitución Nacional, los tratados de Derechos Humanos y las leyes que otorgan preferencia a las personas en condiciones de vulnerabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

ABERASTURY, Pedro. **Ejecución de sentencias contra el Estado**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2001.

ALBANESE, Susana. **Garantías judiciales**. Buenos Aires: Ediar, 2010.

ALPOSTA, María Soledad; DEL CAMPO, Agustina. El planteo presupuestario en la ejecución de sentencias internacionales y locales. En: **Revista Institucional de la de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Defensoría General, Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 7, número 11, p. 441-452, junio 2017.

BALBÍN, Carlos F. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires: La Ley, 2013.

BASSET, Ursula C. La vulnerabilidad como perspectiva: una visión latinoamericana del problema: aportes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En: BASSET, Ursula C. (Dir.). **Tratado de la vulnerabilidad**. Buenos Aires: La Ley, 2017.

COMADIRA, Julio Rodolfo. El juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa): los intereses a proteger. En: **El Derecho**, Buenos Aires, n.º 13.825, año LIII, 2015.

CORTI, Horacio. Plurales procesos históricos y un problema global: ley de presupuesto y derechos humanos. En: **Revista Institucional de la de la Defensa Pública de la Ciudad**

Autónoma de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Defensoría General, Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, año 7, número 11, p. 43-77, 2017.

GALLEGOS FEDRIANI, Pablo Oscar. Ejecución de sentencias contra el estado nacional. En: CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.). **Tratado general de derecho procesal administrativo**. Buenos Aires: La Ley, 2007.

GELLI, María Angélica. **Constitución de la nación argentina**: comentada y concordada. 4. ed. Buenos Aires: La Ley, 2008.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **El derecho a la tutela jurisdiccional**. Madrid: Cívitas, 2001.

GORDILLO, Agustí. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: parte general. 10. ed. Buenos Aires: F.D.A., 2009.

HUTCHINSON, Tomás. El proceso de ejecución de sentencias contra el estado. En: **Revista Latinoamericana de Derecho**, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Instituto de Investigaciones Jurídicas, año I, n.º 1, p. 289-355, enero-junio de 2004.

SACRISTÁN, Estela B. Vulnerabilidad: categorización y contextualización como herramientas legislativas. En: **RDA Derecho Administrativo: Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Practica**, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, p. 19-34, marzo-abril 2022.

SCHAFRIK DE NUÑEZ, Fabiana. La ejecución de sentencias contra el estado y el respeto a la tutela judicial efectiva. En: **Revista Institucional de la de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ed. Defensoría General, Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p. 394-440, 2017.

VARGAS VERA, Georgina. Interseccionalidad de la discriminación, formas agravadas de vulnerabilidad: El caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. En: **Revista Iuris Dictio**, Quito, Ed. Universidad San Francisco de Quito, n. 18, p. 143 y ss., 2016.

Recebido em: 16-2-2024

Aprovado em: 14-4-2024