

MISCELÁNEA

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO ARGENTINO EN LOS CASOS DE PERSONAS VULNERABLES*

MAURICIO GOLDFARB**

Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, Argentina

Recibido: 31 de julio del 2023 / Aceptado: 27 de agosto del 2023

doi: <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2023.n057.6254>

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 las sentencias condenatorias contra los entes estatales sean cumplidas. En relación con ello, en este artículo, se analiza el procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado federal argentino, cuyas conclusiones pueden ser extendidas a otros ordenamientos jurídicos nacionales por similitud. Asimismo, se revisa el sistema general de cancelación de deudas con especial referencia a los supuestos que involucran a personas físicas en estado de vulnerabilidad.

PALABRAS CLAVE: tutela efectiva / derechos humanos / responsabilidad del Estado / vulnerabilidad

* 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 del 9 al 11 de noviembre del 2022, cuyo tema fue la ejecución de sentencias contra el Estado y la prioridad de las situaciones vulnerables.

** Doctor en Derecho. Abogado especialista en derecho administrativo. Docente de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste de la República Argentina. Contacto: estudiogoldfarb@hotmail.com; orcid.org/0000-0002-9152-7638

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

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

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de esta obra es describir 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 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; Balbín, 2013; Gallegos Fedriani, 2007; Hutchinson, 2004) 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 (1998): “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” (p. 109). 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 no verla realizada en tiempo y forma. Ello resulta especialmente vejatorio, cuando se ha recorrido todo el largo procedimiento administrativo y judicial, en un devenir que en la mayoría de los casos lleva años y, en particular, cuando el acreedor es una persona en condiciones de vulnerabilidad.

El objetivo 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 y luego examinaremos los casos de las personas vulnerables que son titulares de créditos contra la administración. Pondremos especial detenimiento en algunos aspectos prácticos de la cuestión y en los criterios jurisprudenciales de los órganos judiciales de mayor 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 cumplimiento de las sentencias no debe ser considerado aisladamente, sino como una parte —muy significativa— del debido proceso, como una expresión del derecho a la tutela judicial efectiva, como lo destacan Schafrik (2017) y Alposta y Del Campo (2017). Si realmente queremos una Administración sometida a la juridicidad, como nos enseña Comadira (2015), las conductas que generan afectación de los derechos de las personas deben ser reparadas, sino es por la propia Administración (tantas veces remisa a corregir sus propios errores), entonces por el Poder Judicial. Y

no hay tutela efectiva de los derechos si no se alcanza una respuesta justa y oportuna de parte de los tribunales.

El problema de la realización de las sentencias tiene un antecedente previo, el cual se complejiza, porque resulta una realidad indiscutible que los procesos demoran largos años —incluso décadas— hasta llegar a una resolución firme. Si bien en los últimos años, desde el propio Poder Judicial argentino se ha trabajado mucho sobre el acceso a la justicia y los aspectos referidos a la legitimación, el problema, lejos de resolverse, se ha agudizado. Y, en este sentido, se han descuidado los aspectos relacionados al efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales, más allá de su permanente referencia a la tutela efectiva (que solo puede ser real si es oportuna). Y es que, desde este punto de vista, un servicio de justicia eficaz comprende no solo la regularidad de un proceso, sino también el respeto a los tiempos procesales, la imparcialidad de los jueces y el cumplimiento de los principios básicos del derecho para, finalmente, llegar al 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 si no asumimos esta realidad, será imposible definir estrategias para cambiar la situación. Comenzaremos, entonces, por esquematizar el sistema de pago de las acreencias del Estado. 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 (por ejemplo, abstenerse de realizar una obra, reponer a un funcionario en su cargo, dejar sin efecto la clausura de un local comercial, etcétera), existe un procedimiento específico que a continuación describiremos.

El Estado¹ debe dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo de sesenta días de haber quedado firme. Si la sentencia no es cumplida dentro de este plazo, a petición de parte, el tribunal ordenará su ejecución directa y mandará a que los agentes, debidamente individualizados, procedan a dar cumplimiento a lo resuelto en el fallo. Para ello, el juez a cargo de la ejecución deberá determinar concretamente aquello que debe hacerse y el plazo en que debe cumplirse; así como toda otra resolución necesaria para lograr el cumplimiento de la manda. Para el caso de resistencia, podrán hacerse efectivas

1 O, en su caso, el ente descentralizado si no lo fuera la Administración central.

las sanciones administrativas y penales que correspondan por la desobediencia, especialmente para los funcionarios responsables de la demora.

Aquellos funcionarios a quienes se hubiera ordenado el cumplimiento de la sentencia no pueden excusarse en la obediencia jerárquica para desconocer la orden. En el caso de que la decisión de no ejecutar la sentencia fuera adoptada por un órgano colegiado, los miembros disidentes —para deslindar de su responsabilidad personal— deberán presentar ante el juez los documentos donde conste su oposición. Además, todos los funcionarios a quienes se ordene cumplir la sentencia son solidariamente responsables con el ente público por los daños y perjuicios que ocasione su incumplimiento.

2.2 Ejecución de sentencias que ordenan el pago de una suma de dinero

De acuerdo al sistema previsto en la Ley 24624², el procedimiento a seguir en caso de una sentencia que condena al pago de una suma de dinero es el siguiente:

- a. La firma de la sentencia, luego el titular del crédito debe solicitar el pago de su acreencia ante la propia Administración o el ente descentralizado condenado.
- b. Se forma así un expediente administrativo (donde debe justificarse la titularidad, el monto y el título que lo funda) 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, debe dictarse un acto administrativo que disponga el pago de la deuda. Esta cancelación debe realizarse, siempre de acuerdo con la ley, siguiendo un orden estricto de antigüedad (conforme la fecha de notificación judicial de la aprobación de la planilla —suma líquida y exigible—), siempre y cuando exista crédito presupuestario disponible y suficiente.
- c. De no existir tal crédito, la propia ley manda efectuar las provisiones necesarias a fin de realizar su pago en el ejercicio subsiguiente, en el que comunica a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía el monto que correspondería abonar antes del día 31 de agosto, con el fin de incluir dicho pago en el proyecto de presupuesto del año siguiente. Con la aprobación e inicio de ejecución de este, se debe proceder al pago en el ejercicio fiscal siguiente, nuevamente de acuerdo a su orden de prelación.

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

2 Publicada en el Boletín Oficial de la Nación Argentina el 29 de diciembre de 1995.

presupuesto —y siempre y cuando los fondos sean suficientes— se cancele en los próximos dos ejercicios por estricto orden cronológico. Es decir, que si una persona que ha sido declarada judicialmente dañada injustamente por el Estado, resulta sometida a una nueva revictimización del proceso en el procedimiento administrativo posterior, ¿podemos afirmar que es esta es una tutela efectiva de los derechos? ¿Existe una reparación integral? En ambos casos, la respuesta negativa parece clara. 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 etapa de la solución del problema, aunque sea insuficiente.

3. LA VULNERABILIDAD COMO CATEGORÍA JURÍDICA

Expuesto el sistema general de cancelación de las deudas del Estado, debemos definir ahora el concepto de vulnerabilidad, para luego aplicarlo al procedimiento antes descrito y examinar su compatibilidad constitucional y convencional. El artículo 16 de la Constitución de la Nación Argentina reconoce la garantía de igualdad ante la ley (en términos formales), en una 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. Esto por medio de acciones positivas favorables a los grupos tradicionalmente menos favorecidos (Gelli, 2008).

Así, el nuevo artículo incluido entre las facultades del Congreso de la Nación lo obliga 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. (Congreso de la Nación argentina, 1995, artículo 75)

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 cien reglas, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que tuvo lugar en Brasilia en el 2008, han sido adoptadas normativamente por varios países, entre ellos la Argentina (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2009).

La regla 3 de Brasilia conceptualiza a las personas vulnerables de la siguiente manera:

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. (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008, sección 2)

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. (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008, sección 2)

En un reciente y muy interesante artículo, Sacristán (2022) distingue las herramientas que pueden utilizar los sistemas normativos y los operadores jurídicos para determinar la vulnerabilidad (pp. 19-34). Ellos 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 (por ejemplo, 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 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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 simple demora de su cumplimiento. En la causa *lachamet, M. L. vs. Armada Argentina*, fallada el 29 de abril de 1993, 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 dieciséis 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 máximo tribunal ha declarado también la inaplicabilidad del régimen de consolidación para aquellos casos en los que su aplicación implica no un mero diferimiento del pago, sino una degradación de la sentencia. Así se ha pronunciado en los autos *Mesquida, G. H. y otro vs. Estado Nacional-Armada Argentina* (fallo del 28 de noviembre del 2006), donde declara la inconstitucionalidad al actor del régimen de consolidación de la Ley 23.544, que también disponía el pago en bonos a dieciséis años. En la misma línea de razonamiento, cabe mencionar la sentencia de *Petrelli, C. O. vs. Ministerio del Interior-Policía Federal*, en la cual la Corte consideró, especialmente, la naturaleza alimentaria del crédito y la situación de indigencia del demandante y excluyó del régimen de consolidación la indemnización por lesiones ocurridas en actos de servicio.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha resuelto excluir los créditos de la consolidación cuando se trata de acreedores en especiales condiciones de desamparo (fallos 329:5769 y causas *Aliprandi, L. vs. PAMI s. sumario*, del 23 de febrero del 2010, y *Cots, L. E. vs. Estado Nacional Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y otros s. sumario-Incidente de embargo*, del 12 de marzo del 2013). En el caso *Aliprandi*, el voto del doctor Fayt, destaca

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; doctrina de “Floreanci”, 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 artículos 4 y 5 de aquella. Por su parte, el artículo 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 quo* ante resulta imposible y, por ello, la reparación a que alude el artículo 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.º 15; "Bulacio", sentencia del 18 de septiembre del 2003, serie C, N.º 100; "Garrido y Baigorria", sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, N.º 39, y sus citas (del voto de los jueces Petracchi y Lorenzetti en la causa *Mesquida*). (Corte Supremo de Justicia de la Nación [CSJN], 2010)

En el caso *Q. C., S. Y. vs. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s. amparo* del 24 de abril del 2012, la Corte Suprema revocó la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ordenó al Gobierno local que garantice a una madre extranjera y a sus hijos, uno de ellos discapacitado. La familia se encontraba en "situación de calle", por lo que el Tribunal condenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a proveer un alojamiento con condiciones adecuadas, sin perjuicio de su inclusión en programas de vivienda, para la solución permanente de la situación de necesidad planteada. Para fallar de este modo, el Tribunal destacó que tanto la Constitución Nacional como los tratados de Derechos Humanos y la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocen el derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de los sectores especialmente vulnerables (en el caso de personas con discapacidad y niños en situación de desamparo). El voto de la mayoría del Tribunal destacó que los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial. Por ello, sin perjuicio de las políticas que se adopten discrecionalmente, deben garantizarse las condiciones mínimas indispensables para que una persona sea considerada tal.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa *García, M. I. vs. Administración Federal de Ingresos Públicos s. acción declarativa de inconstitucionalidad*, del 26 de marzo del 2019, también marca un hito importante en la materia. La sentencia del Tribunal federal confirmó la inconstitucionalidad del impuesto a las ganancias aplicado sobre 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 descritos. (CSJN, 2019, considerando 17)

El voto de la mayoría concluyó que la consideración legislativa del universo de contribuyentes (jubilados y pensionados), como un todo homogéneo, respondía a un modelo constitucional previo a la reforma de 1994, pero incompatible con el texto actual de la Constitución, toda vez que se trata de un colectivo heterogéneo en razón de los distintos grados de vulnerabilidad de sus integrantes (considerando 18). El mantenimiento de una categoría tributaria sin consideración de estos matices se convierte entonces en una manifestación estatal irrazonable y, como tal, violatoria de la Constitución Nacional.

En el caso *Caldeiro, J. vs. Estado Nacional-Ministerio de Defensa s. daños y perjuicios*, fallado el 30 de abril del 2020, la Corte sostuvo que, en los casos de ejecución de deudas no consolidadas, son aplicables las mismas excepciones para disponer el pronto pago que en las alcanzadas por aquel 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. (CSJN, 2020)

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 25280 del 6 de julio del 2000) y la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley 27360 del 31 de mayo del 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 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, etcétera) y sea insensible al momento de definir su política fiscal o presupuestaria. (CSJN, 2020)

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha considerado especialmente la condición de vulnerabilidad en materia de ejecución de sentencias,

en el caso *Furlán y familiares vs. Argentina*, del 31 de agosto del 2012³. En la causa se condenó al Estado argentino por la violación de los artículos 5.1, 8.1, 21, 25.1 y 25.2.c del Pacto de San José de Costa Rica. La base de la atribución de la responsabilidad internacional resultó de la demora en reconocer la indemnización a favor de Sebastián Furlán, reparación 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. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado también que la vulnerabilidad puede agravarse especialmente si hay factores de vulnerabilidad concurrentes. 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 *Castro, M. vs. Perú*, del 2 de agosto del 2008; CIDH, caso *Contreras y otros vs. El Salvador*, 31 de agosto del 2011 —como se cita en Vargas Vera, 2016).

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

5. ALGUNAS SOLUCIONES POSIBLES

Hemos planteado aquí el problema de la ejecución de las sentencias de condena contra el 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 cuánto demoran los distintos procesos en cada tribunal. Deben existir datos objetivos: cantidad de causas, cantidad de sentencias, tiempo de tramitación, porcentaje de revocación, etcétera. 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, etcétera) o 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 del 2006; *Tchokontio Happi c. France*, n.º 65829/12, del 9 de abril del 2015 —ambos referidos en 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 inciso 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.

REFERENCIAS

- Aberastury, P. (2001). *Ejecución de sentencias contra el Estado. Consolidación de deudas del Estado nacional*. Abeledo-Perrot.
- Albanese, S. (2010). *Garantías judiciales*. Ediar.
- Alposta, M., & Del Campo, A. (2017). El planteo presupuestario en la ejecución de sentencias internacionales y locales. *Revista Institucional de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Defensa*, 7(11-12), 441-452.
- Balbín, C. (2013). *Tratado de derecho administrativo*. La Ley.
- Basset, U. (2017). La vulnerabilidad como perspectiva: una visión latinoamericana del problema. Aportes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En *Tratado de la vulnerabilidad* (pp. 19-40). La Ley.
- Comadira, J. R. (2015). El juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa). Los intereses a proteger. *El Derecho administrativo*.
- Congreso de la Nación argentina. (1995). Constitución de la Nación argentina. Boletín Oficial del 3 de enero de 1995. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Furlán y familiares vs. Argentina* (31 de agosto del 2012).

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. García, M. I. vs. Administración Federal de Ingresos Públicos s. acción declarativa de inconstitucionalidad (26 de marzo del 2019).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caldeiro, J. vs. Estado Nacional-Ministerio de Defensa s. daños y perjuicios (30 de abril del 2020).
- Corti, H. (2017). Plurales procesos históricos y un problema global: ley de presupuesto y derechos humanos. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, (11), 43-77.
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*.
- Gallegos Fedriani, P. (2007). Ejecución de sentencias contra el Estado nacional. En *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*. La Ley.
- Gelli, M. (2008). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada* (4.ª ed.). La Ley.
- González Pérez, J. (1998). *La eficacia de la sentencia*. Jornadas de Estudio sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa, 109-136.
- Hutchinson, T. (2004). El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado. *Revista Latinoamericana de Derecho*, 1(1), 289-355.
- Sacristán, E. (2022). Vulnerabilidad: categorización y contextualización como herramientas legislativas. *RDA Derecho Administrativo*, (140), 19-34.
- Schafrik, F. (2017). La ejecución de sentencias contra el Estado y el respeto a la tutela judicial efectiva. *Revista Institucional de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Defensa*, (11), 394-440.
- Vargas Vera, G. (2016). Interseccionalidad de la discriminación, formas agravadas de vulnerabilidad. *Revista Iurisdictio*, (18), 139-143.