

LA APLICACIÓN DE AJUSTES RAZONABLES AL PROCESO

*Comentario a la sentencia “C., J. C. c/ en – M° Defensa Ejército
s/ Daños y perjuicios”*

The application of reasonable adjustments to the process.

Commentary on the judgment “C., J. C. c/ EN - Defense Army s/ damages”

María del Rosario Monteagudo¹

Recibido: 14 de julio de 2020

Aprobado: 25 de julio de 2020

Resumen: En el caso que se comenta, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ajustó el procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional al caso concreto. Teniendo en cuenta las particularidades que presentaba el actor, en especial su delicado estado de salud, la situación de discapacidad, y su edad avanzada, declaró que el crédito reconocido al actor se encontraba excluido del régimen del artículo 22 de la Ley N° 23.982.

Palabras clave: Discapacidad; Vulnerabilidad; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Derecho de acceso a la justicia; Ajustes razonables; Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional.

Abstract: In the case under discussion, the Supreme Court of Justice of the

1 Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Profesora para la Enseñanza Media y Superior en Ciencias Jurídicas egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Título de maestría en Derecho Civil Patrimonial otorgado por la Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina. Ayudante de segunda en la materia Elementos de Derecho Civil, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: rosariomonteagudo@yahoo.com.ar.

Nation adjusted the procedure for the execution of sentences against the National State to the specific case. Taking into account the particularities that the actor presented, especially his delicate state of health, the situation of disability, and his advanced age, he declared that the credit recognized to the actor was excluded from the regime of article 22 of Law 23,982.

Keywords: Disability; Vulnerability; Convention on the Rights of Persons with Disabilities; Right of access to justice; Reasonable accommodation; Execution of sentences against the National State.

Sommario: Nel caso in discussione, la Corte suprema di giustizia della nazione ha adattato la procedura per l'esecuzione delle sentenze contro lo Stato nazionale al caso specifico. Tenuto conto delle particolarità che l'attore presentava, in particolare il suo delicato stato di salute, la situazione di disabilità e la sua età avanzata, ha dichiarato che il credito riconosciuto all'attore era escluso dal regime di cui all'articolo 22 della Legge n. 23.982.

Parole chiave: Disabilità; Vulnerabilità; Convenzione sui diritti delle persone con disabilità; Diritto di accesso alla giustizia; Sistemazione ragionevole; Esecuzione di condanne contro lo Stato nazionale.

Para citar este artículo:

Monteagudo, M. del R. (2020). "La aplicación de ajustes razonables al proceso. Comentario a la sentencia 'C., J. C. c/ EN – M° Defensa Ejército s/ daños y perjuicios'". *Prudentia Iuris*, N. 90, pp. 189-202.
DOI: <https://doi.org/10.46553/prudentia.90.2020.pp.189-202>

Introducción

En fecha 30 de abril de 2020 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó la sentencia "C., J. C. c/ EN – M° Defensa Ejército s/ daños y perjuicios", por medio de la cual revocó la sentencia de segunda instancia y condenó al Estado Nacional a pagar al actor la indemnización por los daños que como médico sufrió por trabajar bajo las órdenes del Ejército Argentino. La Corte determinó que el crédito reconocido al actor se encontraba excluido del régimen del artículo 22 de la Ley N° 23.982.

En términos generales, el artículo 22 de la Ley N° 23.982 establece un procedimiento de cobro de las deudas contra el Estado Nacional que no estén consolidadas, es decir, aquellas deudas que tienen su causa o título reconocido con posterioridad al 1° de abril de 1991. Respecto de esas deudas,

el pago no es inmediato, sino que el crédito reconocido debe ser incluido en las partidas presupuestarias del ejercicio próximo para poder ser cancelado.

De este modo lo explica Ascárate: “[...] si el crédito contenido en la sentencia firme no fue consolidado, luego de la liquidación se dicta a pedido de parte una intimación en los términos del artículo 22 de la Ley N° 23.982 a fin de que el organismo demandado informe si cuenta con partidas presupuestarias para cancelar el crédito y, en caso contrario, que disponga los mecanismos para incluirlo en el presupuesto”².

En el caso que se comenta, la Corte tuvo por acreditado que el actor era una persona que padecía un grave y progresivo deterioro funcional y, que, por lo tanto, sujetarlo al plazo de espera de cobro que prevé el artículo 22 de la Ley N° 23.982 implicaba frustrar la esencia de su derecho.

Nuestro Máximo Tribunal entendió que el procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional, previsto en el artículo 22 de la Ley N° 23.982, aplicado al caso concreto, conducía a una solución injusta. Sujetar al actor al plazo de espera de cobro implicaba que podría ver comprometida seriamente su calidad de vida y/o su existencia.

En la sentencia que se comenta, la Corte basó sus argumentos en la figura de los ajustes razonables, sin mencionar expresamente el concepto. Ajustó el procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional al caso concreto. A entender de la Corte, la Ley N° 23.982, aplicada a la generalidad de la población, no luce irrazonable, pero aplicada al caso particular implicaba para el actor una barrera para el acceso a la justicia, por lo que la misma debía ser removida.

La figura de los ajustes razonables fue receptada por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la Convención). A fin de asegurar a las personas con discapacidad, en adelante PesD, el pleno goce o ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones con las demás, la Convención compele a los Estados Parte a adoptar todas aquellas medidas que impliquen llevar a cabo las modificaciones y adaptaciones necesarias a efectos de adecuar el entorno, entendido en un sentido amplio, a las necesidades y los requerimientos de las PesD.

En el presente trabajo se propone analizar la sentencia a la luz de la figura de los ajustes razonables. Se intentará demostrar que la Corte basó sus argumentos en la figura de los ajustes razonables, sin decirlo expresamente, adecuando el procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional al caso particular del actor.

2 Ascárate, A. (2016). “Ejecución de sentencias contra el Estado: ¿Hacia una ley de consolidación?”. En *El control de la actividad estatal*. Vol. II. Alonso Regueira, E. (Dir.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 43-57.

Considerando lo decidido por la Corte, y teniendo en cuenta sus posibles implicancias respecto de casos similares, se propone introducir una excepción en el artículo 22 de la Ley N° 23.982, que contemple la situación particular de las personas en situación de vulnerabilidad que, a su vez, sean acreedoras del Estado Nacional, a efectos de que no se sometan a los plazos de espera que conlleva la aplicación del procedimiento previsto la norma.

En primer término, se presentará una breve reseña del caso. Luego, se desarrollará la figura de los ajustes razonables. Posteriormente, se analizará el fallo a la luz de la figura. Por último, se planteará la necesidad de introducir una excepción al artículo 22 de la Ley N° 23.982, que contemple la situación de las personas vulnerables acreedoras del Estado Nacional.

I. Breve reseña del caso

El actor, quien se desempeñaba como profesional médico bajo las órdenes del Ejército Argentino, promovió demanda por daños y perjuicios contra el Estado Nacional –Ejército Argentino–, en su carácter de empleador, con motivo de los daños a su salud provocados durante el ejercicio de sus funciones, como consecuencia de su prolongada exposición a rayos X.

La sentencia de primera instancia hizo lugar a la demanda promovida por el actor y condenó al Estado Nacional –Ejército Argentino– a abonar al actor una suma de dinero en concepto de daños y perjuicios. Además, ordenó la aplicación por analogía del artículo 39 de la Ley N° 26.546, el cual permite excluir de la consolidación el pago de ciertas diferencias de haberes del personal de las Fuerzas Armadas que cumplan ciertas condiciones. Consecuentemente, intimó al Estado Nacional a fin de que en el plazo de diez días cancelara la condena.

La Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la sentencia de primera instancia. Consideró que el pago de la condena debía hacerse siguiendo los lineamientos del artículo 22 de la Ley N° 23.982, lo cual implicaba que el Estado Nacional debía incluir el crédito reconocido al actor en la ley de presupuesto del ejercicio próximo. Consecuentemente, el actor debía esperar cierto plazo para percibir su crédito.

El actor interpuso recurso extraordinario contra la sentencia de la Cámara, por considerarla violatoria de los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional. Sostuvo que la sentencia, en cuanto sujetaba el cobro de la condena a los plazos previstos en las Leyes Nros. 11.672 y 23.982, frustraba la cosa juzgada emanada de la sentencia de condena, teniendo en cuenta el delicado estado de salud del actor.

La Cámara rechazó el recurso extraordinario interpuesto por el actor, lo que dio lugar al recurso de queja, el cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró admisible.

En fecha 30 de abril de 2020, nuestro Máximo Tribunal, por mayoría, revocó la sentencia de la Cámara y declaró que el crédito reconocido al actor se encontraba excluido del régimen del artículo 22 de la Ley N° 23.982.

II. De los ajustes razonables

La Convención, ratificada por la República Argentina en fecha 2 de septiembre de 2008, y elevada a la jerarquía constitucional mediante Ley N° 27.044, define en su artículo 2° la figura de los ajustes razonables del siguiente modo: “Por ‘ajustes razonables’ se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

De la definición dada, y siguiendo los lineamientos aportados por Finsterbusch Romero, se desprenden los siguientes caracteres constitutivos de los ajustes razonables: “La existencia de un acto u omisión proveniente de una norma jurídica, una política o un procedimiento, aplicado a la generalidad de la población (los sujetos pasivos receptores del acto son la sociedad en general o un conjunto de personas que se encuentran en igualdad de condiciones); el acto, en su aplicación general, no es contrario al principio de igualdad y posee criterios de razonabilidad; el acto se vuelve contrario al principio de igualdad y resulta discriminatorio al ser aplicado a una situación específica, a un caso concreto; la existencia de un acto de autoridad que determina que la acción aplicada al caso concreto en particular resulta discriminatoria, normalmente se manifiesta a través de los fallos de los tribunales de justicia en procedimientos contenciosos; la realización de una conducta positiva de actuación de transformación del entorno dirigida a adaptar y hacer corresponder éste a la situación específica de las PesD, en todas las situaciones concretas en que éstas puedan hallarse, con el objeto de subsanar el acto discriminatorio, proporcionándoles una solución. Concretamente acomodando la aplicación de una norma, ley o política a favor de una persona o grupos de personas víctimas o amenazadas por discriminación; el ajuste realizado debe servir para remover efectivamente la barrera que impide la plena inclusión y participación de las PesD en igualdad de condiciones con las demás personas en la sociedad; el ajuste no debe producir una carga desproporcionada para el individuo que deba realizar

la acción en consideración a las posibilidades que éste posee para su realización, tomando en cuenta los beneficios tanto individuales (para la PesD) como generales (para la comunidad) que el acto genere; la finalidad del acto corresponde a la inclusión de las PesD en igualdad de condiciones a la sociedad, debiendo poseer, por tanto, los elementos que posibiliten alcanzar el cumplimiento de dicho objetivo”³.

Por su parte, Kraut y Palacios explican del siguiente modo la figura de los ajustes razonables: “Los ajustes razonables son aquellas medidas destinadas a adaptar el entorno a las necesidades específicas de ciertas personas, que, por diferentes causas, se encuentran en situación especial, que no ha podido ser prevista a través del diseño universal”⁴.

Los ajustes razonables constituyen una garantía del derecho a la igualdad de las PesD cuando una norma, una política o un procedimiento que se aplica a la generalidad de la población resulta discriminatorio adjudicado al caso concreto y particular de la PesD. Cuando eso sucede, se requiere una medida de acción positiva para remover esa barrera que impide la plena inclusión de la PesD.

La Convención recoge el principio de igualdad y la garantía de no discriminación por motivo de discapacidad, reconociendo que en ocasiones se requiere adoptar ajustes razonables para alcanzar la igualdad material. El artículo 5º, inciso 3º, de la Convención dice: “A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables”.

En su comentario al artículo citado precedentemente, Palacios sostiene: “El inciso siguiente reconoce que, en ocasiones, para alcanzar la igualdad material, los Estados deben impulsar la adopción de ajustes razonables”⁵.

En este punto, resulta importante destacar que la no realización del ajuste razonable implica un acto discriminatorio por motivos de discapacidad. Al respecto, el artículo 2º de la Convención dice: “Por ‘discriminación por motivos de discapacidad’ se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igual-

3 Finsterbusch Romero, C. (2016). “La extensión de los ajustes razonables en el derecho de las personas en situación de discapacidad de acuerdo al enfoque social de derechos humanos”. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122016000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es. Consultado en fecha: 2-6-2020.

4 Kraut, A.; Palacios, A. (2014). *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*. T. I. Artículos 1º a 256. Lorenzetti, R. (Dir.); De Lorenzo, M.; Lorenzetti, P. (Coords.). Santa Fe. Rubinzal-Culzoni, 169.

5 Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid. Grupo Editorial CINCA, 283.

dad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”.

La Convención identifica dos tipos de discriminación: una, por motivos de discapacidad, y otra, por la negativa a la realización de los ajustes razonables. De este modo lo explica Alderete: “[...] a la luz de la CDPD se pueden notar dos tipos distintos de discriminación por discapacidad. El primero de ellos, relacionado con la *prohibición de discriminación por discapacidad*, de forma tal que habrá discriminación si se realizan diferencias basadas en elementos característicos del colectivo desfavorecido. El segundo guarda relación con la *obligación de adoptar ajustes razonables*, de modo que estaremos en presencia de una discriminación cuando el destinatario de la norma se niegue a la realización de dichos ajustes requeridos”⁶.

La figura de los ajustes razonables ingresa en escena cuando fracasan los dispositivos de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas. Explica Pérez Bueno que los entornos, entendidos en un sentido amplio, deben ser accesibles para todas las personas, incluidas aquellas personas con discapacidad. Además, los entornos, desde su origen, se deben concebir, proyectar, planificar, implementar y funcionar con arreglo a pautas que permitan su uso y empleo en la mayor extensión posible por el mayor número de personas, incluidas, aquellas con discapacidad. Cuando los dispositivos de accesibilidad universal y diseño para todas las personas fracasan, entran a operar los ajustes razonables⁷.

Ahora bien, no todos los ajustes pueden ser realizados, sino sólo aquellos que poseen el carácter de “razonables”, en palabras de Pérez Bueno: “La institución de los ajustes razonables lleva en sí misma su propio límite. No todos los ajustes resultan obligados, solo procede imponer aquellos que sean razonables”⁸. Los ajustes razonables son los que no implican una carga excesiva para aquellos obligados a implementar el ajuste. Existen diversos criterios a efectos de establecer el límite entre el ajuste razonable y la carga excesiva, los cuales siempre deben evaluarse en el caso concreto.

Un criterio de distinción es de acuerdo a la teoría de los costos y beneficios. Este criterio pondera los beneficios que obtiene la PesD luego de implementado el ajuste y los costos económicos que implica la realización del ajuste para aquel que lo debe llevar a cabo.

6 Alderete, C. (2019). “Los ajustes razonables y la igualdad de derechos. Orígenes, desarrollo y aportes para su exigibilidad plena”. *El Derecho*, Universitas. Vol. 282, 665- 676.

7 Pérez Bueno, L. (2012). “La configuración jurídica de los ajustes razonables”. Recuperado de www.cermi.es. Consultado en fecha: 2-7-2020.

8 *Ibíd.*

Explica Finsterbusch Romero que en esta concepción el sujeto que requiere el ajuste (beneficiario del mismo) debe demostrar que éste es eficaz y proporcional a los costos para realizarlo, es decir, que el beneficio obtenido será mucho mayor a los costos que éste representa para la persona obligada a la realización del mismo. Mientras que el sujeto que posee el deber de acomodar, de realizar el ajuste, puede presentar dos excepciones: por un lado, que los costos son excesivos en relación a los beneficios obtenidos, y, por otro, la imposibilidad de llevarlos a cabo por su condición financiera⁹.

Otro criterio es el empleado en la jurisprudencia canadiense, fundamentalmente en materia de Derecho Laboral. Explica el autor citado precedentemente que, a diferencia de la teoría de costos y beneficios, la determinación de la carga excesiva para esta tesis no engloba sólo el contenido de índole económico, sino que incorpora otros aspectos, como los límites funcionales, lo que comprende los límites de los recursos financieros, los fines de la institución obligada a aplicar el ajuste y el derechos de otros empleados o usuarios, y los límites sociales, constituidos por el orden público y la seguridad, los valores democráticos y el bienestar en general¹⁰.

Por último, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia del caso “Glor v. Switzerland”, de fecha 30 de abril de 2009¹¹, aplicó el “test de proporcionalidad” al momento de analizar la razonabilidad de una medida estatal que obligaba al reclamante, quien no podía cumplir con el servicio militar obligatorio por presentar una discapacidad, al pago de un impuesto por la exención del servicio militar debido a que su discapacidad era menor al 40 %, el rango mínimo para ser exceptuado del impuesto.

La aplicación del “test de proporcionalidad” consiste, primero, en que el Estado debe demostrar en el caso de una norma en litigio que dicha medida persigue un fin legítimo; segundo, que los medios elegidos para alcanzar ese fin son idóneos, y tercero, que no existen medios alternativos menos lesivos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al aplicar el “test de proporcionalidad” al caso, decidió que existió violación del artículo 8º de la Convención Europea de Derechos Humanos, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar, y del artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, relativo a la prohibición de discriminación.

Además, el Tribunal señaló que a las personas en las circunstancias del reclamante se les deberían ofrecer formas alternativas de realizar el servicio militar que requieran menor esfuerzo físico y compatibles con sus

9 Finsterbusch Romero. Ob. cit.

10 Ibid.

11 European Court of Human Rights. Case of “Glor v. Switzerland”, Solicitud N° 13444/04, 2009. Recuperado de [http://hudoc.echr.xoe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-92524#{"itemid":\["001-92524"\]}](http://hudoc.echr.xoe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-92524#{). Consultado en fecha: 26-6-2020.

limitaciones, o la realización de la prestación social sustitutoria, aunque no sean objetores de conciencia¹².

En consecuencia, siguiendo los lineamientos de la sentencia “Glor v. Switzerland”, al analizar la decisión estatal a la luz del “test de proporcionalidad”, y teniendo en cuenta las particularidades del caso, el Tribunal verificó que la decisión estatal aplicada al caso no resultaba razonable ya que existían medios alternativos menos lesivos de los derechos del reclamante. Teniendo en cuenta ello, el Estado debía ofrecerle al actor alternativas adecuadas a la situación de discapacidad que presentaba.

En suma, los ajustes razonables deben aplicarse a un caso particular, en virtud del cual una norma, política, acción o procedimiento, no habiendo sido concebido con carácter discriminatorio, adquiere ese carácter aplicado al caso concreto de la PesD, por lo que deben adoptarse los ajustes necesarios a efectos de remover esa barrera que luce discriminatoria y que impide la plena inclusión de la persona.

La cuestión radica en determinar en qué supuestos los ajustes serán razonables y en cuáles constituirán una carga excesiva o desproporcionada para aquel que deba implementar el ajuste. A tal efecto, existen diversos criterios: de acuerdo a la teoría de los costos y beneficios, conforme la jurisprudencia canadiense, o de acuerdo con el “test de proporcionalidad”.

III. Análisis del caso que se comenta a la luz de la figura de los ajustes razonables

En el caso que se comenta, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la sentencia dictada por la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal y, en consecuencia, declaró que el crédito reconocido al actor se encontraba excluido del régimen del artículo 22 de la Ley N° 23.982.

Para así decidir, nuestro Máximo Tribunal tuvo presente el delicado estado de salud del actor, quien padecía un grave y progresivo deterioro funcional. La Corte entendió que sujetar al actor al plazo de espera que conlleva la Ley N° 23.982 para el cobro de su crédito implicaba frustrar la esencia de su derecho, afectando la cosa juzgada emanada de la sentencia de condena.

En el caso, la Corte refirió al actor como una persona que padece una discapacidad, teniendo en cuenta las constancias de autos, en particular, factores como la edad; al momento de dictar la sentencia el actor tenía 70 años,

12 Finsterbusch Romero. Ob. cit.

el certificado de discapacidad que acompañó, que da cuenta de que presenta múltiples patologías de gravedad, y la pericia médica realizada. Siguiendo los lineamientos de la Convención, la Corte no solamente consideró el criterio médico a efectos de tener por acreditada la situación de discapacidad, sino que valoró el grado de funcionalidad e independencia que presentaba el actor en las actividades de la vida diaria, es decir, la interacción del actor con las distintas barreras que se le presentan (conforme considerando 10°).

Al considerar la Corte que el actor padece una discapacidad, en consecuencia, forma parte de un grupo vulnerable que requiere de medidas de acción positiva por parte de la autoridad pública. Sobre el particular, la Corte dijo: “[...] a partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber de brindar respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos. En ese orden, ha señalado que el envejecimiento y la discapacidad son causas predisponentes o determinantes de vulnerabilidad, circunstancia que normalmente obliga 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” (conforme considerando 9°).

Al analizar la situación de vulnerabilidad que presenta el colectivo de PesD, y en particular el actor, la Corte remitió al artículo 75, inciso 23, de la Constitución Nacional, a la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM), incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley N° 27.360, y a los artículos 13 y 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, referidos al derecho de acceso a la justicia y el derecho a la salud, respectivamente. El plexo normativo referenciado obliga al Estado a tomar medidas de acción positiva y diferenciada a efectos de garantizar un adecuado y progresivo acceso a los derechos por parte de las PesD.

En el marco de las medidas de acción positiva que el Estado está obligado a tomar, tiene la obligación impostergable de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las PesD, incluso, de ser necesarios, implementando ajustes o modificaciones en el procedimiento, tramitación, resolución y ejecución de resoluciones judiciales y administrativas, teniendo en cuenta las características de vulnerabilidad del colectivo.

En el caso que se comenta, al ser acreedor de un crédito contra el Estado Nacional, en principio, el actor se encontraba sujeto al plazo de cobro que conlleva la aplicación del artículo 22 de la Ley N° 23.982. El actor debía esperar a que su crédito ingresara en las partidas de la ley presupuestaria del ejercicio próximo.

Según criterio de nuestro Máximo Tribunal, la Ley N° 23.982, aplicada a la generalidad de la población, no luce irrazonable (conforme inciso 11°, apartado iii, párrafo 2°). A entender de la Corte, “el régimen de ejecución

de sentencias de condena dineraria contra el Estado procura armonizar la administración racional de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares debatidos en el ámbito de la justicia (*Fallos*: 322:1201; 339:1812). Se trata de un procedimiento que pretende que la Administración pueda adoptar los recaudos de orden contable o presupuestario y evitar así ser sorprendida por un mandato judicial perentorio que la coloque en una circunstancia que podría llegar a perturbar el funcionamiento de algún servicio esencial que deba brindar el Estado” (conforme inciso 11°, apartado iii, párrafo 1°).

Lo que se trata, entonces, es de determinar si la aplicación del artículo 22 de la Ley N° 23.982 resulta discriminatoria y contraria al principio de igualdad aplicada al caso concreto.

A entender de la Corte, la aplicación del artículo 22 de la Ley N° 23.982 al caso implica frustrar la esencia del derecho reconocido al actor, afectando la cosa juzgada emanada de la sentencia de condena. La Corte ponderó especialmente el delicado estado de salud del actor, su edad avanzada, y que la discapacidad y el envejecimiento obligan en general a las personas a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su calidad de vida y/o su existencia.

En sus fundamentos, la Corte propone, sin referirse expresamente al concepto, un ajuste razonable en el procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional. La Ley N° 23.982 resulta razonable aplicada a la generalidad de la población; de hecho, la Corte resalta el valor del procedimiento previsto en la normativa, pero resulta discriminatoria y contraria al principio de igualdad aplicada al caso concreto. Para el actor, quien padece una discapacidad, no contar con el dinero proveniente de la sentencia de condena y sujetarlo al plazo de espera que conlleva la norma implica que vería comprometida seriamente su calidad de vida y/o existencia.

La Ley N° 23.982 implica para el actor una barrera en el acceso a la justicia, en el cobro de su crédito, y que, por lo tanto, debe ser removida. De lo que se trata entonces es de acomodar o adaptar el procedimiento de ejecución de sentencias previsto en la norma a la realidad que atraviesa el actor.

En los argumentos esgrimidos por la Corte subyace la noción de equidad. La aplicación de la norma al caso conduciría a una solución injusta. Sobre la equidad, Tale enseña: “La epiqueya (equidad) se suscita respecto de reglas legales que son razonables en general pero que se tornan injustas en su aplicación a un caso particular. Se trata de la cuestión de si deben hacerse excepciones a las normas generales y de cuándo deben hacerse”¹³.

13 Tale, C. (2011). *La equidad o epiqueya (concepto, criterios y aplicación)*. Buenos Aires. Ediciones Trajo y Sanabria, 8.

A efectos de ajustar el procedimiento, la Corte ponderó si el ajuste que proponía resultaba razonable o, por el contrario, implicaba una carga excesiva para el Estado obligado a aplicar el ajuste. Al evaluar la carga presupuestaria del ajuste, la Corte resaltó que se trata “de procurar entonces un marco equidistante, que evite caer en los extremos de irresponsabilidad estatal, por un lado, y la falta de una visión solidaria, por el otro”.

De lo que se trata, en definitiva, es de armonizar la administración racional de los fondos públicos y los derechos patrimoniales de los particulares debatidos en el ámbito de la justicia. La Corte aplicó un criterio que no solamente tiene en cuenta los costos y beneficios medidos en términos económicos y financieros, sino las necesidades del resto de la población, considerando los escasos recursos con los que cuenta el Estado y la necesidad de tener una visión solidaria por el otro.

El procedimiento previsto en la Ley N° 23.982 implicaba una barrera en el acceso a la justicia por parte del actor, la cual debía ser removida para garantizar su acceso pleno a la tutela judicial y el efectivo cobro de su crédito. En efecto, la mayoría en la sentencia decidió remover la barrera que implicaba la norma y declaró que el crédito reconocido al accionante se encontraba excluido del régimen previsto en la Ley N° 23.982.

IV. Sobre la necesidad de contemplar excepciones

El artículo 22 de la Ley N° 23.982 dice: “A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Poder Ejecutivo nacional deberá comunicar al Congreso de la Nación todos los reconocimientos administrativos o judiciales firmes de obligaciones de causa o título posterior al 1° de abril de 1991 que carezcan de créditos presupuestarios para su cancelación en la ley de presupuesto del año siguiente al del reconocimiento. El acreedor estará legitimado para solicitar la ejecución judicial de su crédito a partir de la clausura del período de sesiones ordinario del Congreso de la Nación en el que debería haberse tratado la ley de presupuesto que contuviese el crédito presupuestario respectivo”.

La norma citada prevé un régimen por el cual los pasivos que contrae el Estado Nacional, luego de su reconocimiento, deben cancelarse con los fondos previstos en las partidas presupuestarias de la ley de presupuesto del ejercicio próximo, lo que implica que el acreedor del Estado debe esperar que su crédito ingrese en la ley presupuestaria próxima para poder cobrar.

El artículo 22 de la Ley N° 23.982 no contempla excepciones, todos los acreedores del Estado Nacional reciben el mismo tratamiento. En el presente trabajo, y tomando en consideración los argumentos esgrimidos por la Corte en la sentencia que se comenta y sus posibles implicancias en casos

similares, se propone introducir una excepción en el artículo 22 de la Ley N° 23.982, que prevea la especial situación de aquellas personas vulnerables, aquellas que por razones inherentes a su identidad o condición resultan privadas sistemáticamente del pleno goce y ejercicio de sus derechos, y que sean a su vez acreedoras del Estado Nacional, a efectos de que sean exceptuadas del régimen previsto en el artículo y que puedan percibir el monto de sus créditos de forma anticipada, sin estar sujetas al plazo de espera que conlleva la normativa.

En este punto, nuestra opinión coincide con la de Cicero, quien también advierte la necesidad de que el sistema ordinario de pago por parte del Estado Nacional contemple válvulas de escape o acortamiento de plazos para aquellas personas que presentan situaciones de alta vulnerabilidad. Sobre ello sostiene: “[...] aunque el mecanismo de previsión presupuestaria pueda ser idóneo a los efectos de sistematizar la gestión de los pagos de las deudas del Estado, se impone contemplar por vía legal situaciones especiales derivadas de la responsabilidad extracontractual por actividad ilícita del Estado que queden por fuera del régimen general de espera”¹⁴.

Conclusión

A modo de conclusión se puede sostener que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso que se comenta, estructuró sus argumentos en la figura de los ajustes razonables, sin referirse expresamente a ésta. En la decisión de la Corte se vislumbran los elementos constitutivos de los ajustes razonables.

Primeramente, existe una norma jurídica, el artículo 22 de la Ley N° 23.982, que se aplica a un conjunto de personas que se encuentran en igualdad de condiciones. La norma, en su aplicación general, no luce irrazonable, ni resulta contraria al principio de igualdad, y no presenta carácter de discriminatoria.

Sin embargo, el artículo 22 de la Ley N° 23.982 presenta carácter de discriminatorio y conduce a una solución injusta aplicado al caso particular del actor, quien sufre de una discapacidad y muestra un deterioro progresivo e irreversible en su salud. Para el actor, el procedimiento previsto en el Ley N° 23.982 se presenta como una barrera en el acceso a la justicia y en su derecho al cobro efectivo de su crédito.

14 Cicero, N. (2020). “Novedades jurisprudenciales en temas de responsabilidad estatal: una brisa de aire fresco durante la pandemia”. *La Ley*. Cita online: AR/DOC/1717/2020.

Por tal motivo, se requiere de una medida de acción positiva por parte de la autoridad estatal a efectos de remover esa barrera que impide la plena inclusión y participación de la PesD. En el caso que se comenta, la Corte decidió que el crédito del actor se encontraba excluido del régimen del artículo 22 de la Ley N° 23.982, removiendo de esa forma la barrera que impedía el efectivo goce de sus derechos.

Bibliografía

- Alderete, C. (2019). “Los ajustes razonables y la igualdad de derechos. Orígenes, desarrollo y aportes para su exigibilidad plena”. *El Derecho*. Universitas. Vol. 282, 665-676.
- Ascárate, A. (2016). “Ejecución de sentencias contra el Estado: ¿Hacia una ley de consolidación?”. En *El control de la actividad estatal*. Vol. II. Alonso Regueira, E. (Dir.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 43-57.
- Cicero, N. (2020). “Novedades jurisprudenciales en temas de responsabilidad estatal: una brisa de aire fresco durante la pandemia”. *La Ley*. Cita online: AR/DOC/1717/2020.
- Finsterbusch Romero, C. (2016). “La extensión de los ajustes razonables en el derecho de las personas en situación de discapacidad de acuerdo al enfoque social de derechos humanos”. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122016000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Kraut, A.; Palacios, A. (2014). *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*. T. I. Artículos 1° a 256. Lorenzetti, R. (Dir.); De Lorenzo, M.; Lorenzetti, P. (Coords.). Santa Fe. Rubinzal-Culzoni.
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid. Grupo Editorial CINCA.
- Pérez Bueno, L. (2012). “La configuración jurídica de los ajustes razonables”. Recuperado de www.cermi.es.
- Tale, C. (2011). *La equidad o epiqueya (concepto, criterios y aplicación)*. Buenos Aires. Ediciones Trajo y Sanabria.