

Poder Judicial: su presupuesto

DRA. MARÍA MERCEDES SERRA

Jueza de la Cámara de Apelación
en lo Civil y Comercial, Sala 1
Rosario

Poder Judicial: su presupuesto

DR. MARÍA MERCEDES SERRA

Sumario: I. Planteo. 2. La independencia judicial. Axioma 3. Conclusiones y fin
jurista

I. PLANTEO.

Si bien es cierto que la integración de los órganos ejecutivo y legislativo no produce mayores dificultades la constitución del Poder Judicial configura una tarea sumamente delicada ya que es necesario relacionarla con la función que le asigna la ley fundamental. El Poder Judicial es un organismo de control de los poderes políticos y el principio de inamovilidad establecido por el art. 99 de la Constitución procura proteger a los magistrados judiciales contra su remoción arbitraria, así como también asegurar la independencia del órgano que integra frente a los otros poderes del gobierno.

La convocatoria al VII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional (Vaquerías, 05/27 Abril de 1985), bajo el tema "La perspectiva del Derecho Público Provincial", me induce como objeto de meditación —siempre más o menos presente dentro de mi mente— relativas a temas que me interesan.

Hace más de veinticinco años se editó en esta revista el trabajo de mi autoría *Poder Judicial: su presupuesto*, que por iniciativa de la Dirección es incluido nuevamente en este número.

Los responsables de la publicación han decidido presentarlo sin modificaciones, no por sus méritos —ciertamente escasos— sino porque el tema conserva una vigencia inalterada, lo que le confiere la condición de incómodo testimonio de la falta de progreso en ciertos aspectos centrales de la vida institucional de nuestro país.

Mucho se ha insistido en que el correcto desenvolvimiento *técnico-jurisdiccional* del Poder Judicial no es posible sin un adecuado desarrollo de su *rol político-institucional*, y si bien es cierto que desde 1983 a la fecha se han materializado avances decisivos en orden a su independencia y a la creación de condiciones de equilibrio con relación a los restantes órganos del poder del Estado¹; no lo es menos que en el tema que nos ocupa, el porcentaje asignado al Poder Judicial en el Presupuesto Nacional ha decrecido a niveles que no resultan satisfactorios para cubrir sus crecientes necesidades² que, pa-

radojalmente, aumentan de manera directamente proporcional a la demanda social del servicio judicial.

Las reflexiones de entonces, apreciadas desde la perspectiva de los años transcurridos, parecen convencer acerca de la necesidad de dotar de rango constitucional al sistema de sustento presupuestario del Poder Judicial en orden a acrecentar su independencia³, y en ese cometido, las propuestas efectuadas en el trabajo que se reedita —aunque no exentas de críticas— no resultan desdeñables.

¹ Claros ejemplos son el método de designación y remoción de jueces establecido por la reforma constitucional de 1994 y el decreto n° 222/2003 para designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por citar algunos casos del ámbito federal.

² Cfr. CHAYER, HÉCTOR MARIO; *¿Cuánto gastar en justicia? Formulación de presupuestos judiciales*. Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia-FORES, en *La Ley* online.

³ Omisión que la doctrina le reprocha a la reforma constitucional de 1994, cfr. QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO; *La nueva justicia: El Consejo de la Magistratura, en Interpretando la Constitución*, Ed. Ciudad Argentina, 1995, pp. 95/115.

Transcripción del artículo «Poder Judicial, su presupuesto» de la Revista Del Colegio de Magistrados, N° 13. Años 1985/86, pp. 97-105.

Sumario:

1.- Planteo, 2.- La independencia judicial. Alcance. 3.- Conclusiones y propuesta.

1. Planteo

Si bien es cierto que la integración de los órganos Ejecutivos y Legislativos no produce mayores dificultades, la Constitución del Poder Judicial configura una tarea sumamente delicada ya que es necesario relacionarla con la función que le asigna la Ley Fundamental. El Poder Judicial, es un organismo de contralor de los poderes políticos y el principio de inmovilidad establecido por el art. 96 de la Constitución Nacional procura proteger a los Magistrados judiciales contra su remoción arbitraria, así como también asegurar la independencia del órgano que integran frente a los otros poderes del Gobierno¹.

La convocatoria al VII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional (Vaquerías, 05/27 de abril de 1985), bajo

Participación porcentual del Poder Judicial en el Presupuesto Nacional 1900/84

Año	Porcentual	Año	Porcentual
1900	3.80	1955	1.02
1917	3.07	1966	0.80
1931	1.66	1975 / 6	0.70
1946	1.19	1984	0.80

Fuente: **FORES** - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, sobre datos extraídos de las leyes de Presupuesto octubre 1984.

el tema «*La Prospectiva del Derecho Público Provincial*», nos induce a efectuar estas breves consideraciones —aunque más no sea como objeto de meditación— relativas a una cuestión de permanente interés dentro de nuestro sistema constitucional, vinculado con la estructura e integración del Poder Judicial: su presupuesto.

Más allá de las razones prácticas a favor de una mejor administración de Justicia, subyacen en este tema, elementos en pro de salvaguardar los principios de independencia y estabilidad de la Magistratura.

La política presupuestaria actual, proyectada para la Justicia, no satisface las expectativas de la Magistratura argentina. Este Poder del Estado figura, comparativamente con los restantes sectores que conforman la estructura política del país, en uno de los últimos lugares. En efecto, la cifra destinada al Poder Judicial resulta totalmente exigua: 0,6628 por ciento de 1983 y 0,79 en 1984, en el Presupuesto General de la Nación. Resulta interesante transcribir aquí el cuadro de la participación porcentual del Poder Judicial en el Presupuesto Judicial desde 1900 a 1984, preparado por

el **PERLS** donde se pone de manifiesto la importante declinación de la participación del Poder Judicial en dicho presupuesto².

Este estado de cosas, que —a nuestro entender— no encuentra justificación alguna, involucra una problemática de índole constitucional al tiempo que incide y deteriora los Cuadros de dicho Poder —éxodo de Magistrados, funcionarios y empleados por razones económicas— como así mismo provoca un desmejoramiento del nivel funcional de la Administración de Justicia.

Diariamente, esta temática concita, en nuestros días, extrema atención. Permanentemente en los diarios y revistas de la actualidad se anotan y formulan comentarios acerca del Proyecto de Ley vinculado con el poder Judicial remitido al Congreso de la Nación por el Poder Ejecutivo el pasado 20 de diciembre de 1984, remuneraciones mensuales de los integrantes del Poder Judicial, aprobado por la Cámara de Diputados y en trámite en el Senado. Dicho proyecto propone facultar a la Corte Suprema a fijarlas, desvinculándolas de las establecidas para los otros Poderes del Gobierno.

No le asigna recursos propios ni le

transfiere la administración de una cuenta presupuestaria especial, conformada por los ingresos provenientes del cobro de la Tasa de Justicia.

Los interrogantes que se plantean al respecto son varios: entre otros, si el sistema queda encuadrado dentro del Art. 67., inc. 7 de la Constitución Nacional que confiere al Congreso la atribución de fijar anualmente el presupuesto y dentro del art. 86, inc. 13 que otorga al Poder Ejecutivo la facultad de decretar la inversión de las rentas de la Nación de conformidad con aquel. También si esta vía importa una delegación de facultades constitucionalmente permitida hecha por el Poder Legislativo, no al Poder Ejecutivo sino al Poder Judicial, etc.

De todos modos, dilucidar ésta y otras tantas cuestiones, escapa al propósito de este trabajo.

A esta altura de los acontecimientos corresponde considerar la situación presupuestaria en que se encuentra nuestra justicia para darnos cuenta de que la deficiencia resulta tan profunda cuando que justifica tomar conciencia de la gravedad del asunto.

Sin embargo, no basta para llegar a una conclusión válida juzgar la situación desde el punto de vista de lo que es, sino de lo que debiera ser. Veamos pues, rápidamente, cómo debe ser el Poder Judicial que quiere nuestra Constitución.

2. La independencia Judicial. Su alcance.

La Constitución Argentina asigna al Poder Judicial la calidad del Poder estatal independiente con una organización especializada y competencia exclusiva y excluyente para la defensa de la Constitución.

Dentro de esos cánones, reviste idéntica jerarquía institucional que los otros Poderes.

Así como lo recuerda Dromi, nuestra Carta Magna inspirada en los principios del constitucionalismo democrático de los Estados Unidos y bajo la forma republicana, consagra normativamente el «Sistema Judicial». A tal efecto, dentro del marco axiológico del Preámbulo señala el objetivo de «afianzar la justicia». Para el logro

de ese fin, instituye la jurisdicción con jerarquía de «Poder», (art. 5 y 94 a 103), con carácter independiente (art. 95 y 96), asignándole a la misión política de control (primordialmente de constitucionalidad, a fin de asegurar el respeto y la continuidad de la voluntad popular constituyente, art. 100) y encomendándole también la producción del «Derecho Justo», a través de la interpretación de la ley o la propia creación jurisprudencial (arts. 14, 16, 17, 18, 19, 28 y 33 que le sirvieron de fuente para su actuación pretoriana)³.

En la construcción del Estado republicano-constitucional —afirma Sagüés— la «independencia» judicial no significa, claro está "soberanía judicial", ya que a la postre la libertad de acción de la Magistratura es una autonomía sometida al ordenamiento constitucional del caso. Sustancialmente, implica que como órgano del Estado y en la esfera funcional de sus decisiones, el Poder Judicial no debe estar sometido a ninguno de los demás órganos del cuerpo político⁴.

Pero no obstante la potencialidad y el vigor institucional del Poder Judicial en la Argentina —en el orden normativo, afirma

Dromi— asistimos en las últimas décadas —en el orden existencial— a un paulatino y progresivo debilitamiento y consecuente desjerarquización del mismo, que contribuye a ello la desnaturalización de la investidura del Juez, por menoscabo de su independencia. Indica que a la pérdida de la exclusividad de competencia, por la transferencia de funciones a tribunales no judiciales, se suman la inestabilidad funcional del magistrado (vgr. Por mora en el pago, pago en bonos, descuentos forzosos o falta de actualización monetaria), la intervención federal al Poder Judicial Provincial, la falta de carrera y escuela judicial, las jubilaciones gratificables, todos hechos que prueban la profunda crisis de la independencia de la función judicial, y, de suyo, —por su esencialidad—, del propio Poder Judicial⁵.

La independencia judicial importa un doble aspecto: 1) Independencia política y 2) Autarquía económica.

1) Independencia política.

Dentro de la Constitución Nacional, «la independencia» es recaudo de esencialidad de Administración de Justicia. Por una parte es presupuesto de la exis-

Claves Judiciales

Poder Judicial: su presupuesto

tencia del Poder Judicial como «Poder del Estado».

Por la otra, la independencia orgánico-institucional (como poder) requiere de la independencia funcional (como Juez). La independencia orgánica y funcional del quehacer jurisdiccional es un presupuesto político que garantiza la defensa de la Libertad. La Libertad exige que uno de los órganos del Estado ejerza la función jurisdiccional como competencia especializada, de modo exclusivo y excluyente.

2) Autarquía económica.

Varios autores entienden, con acierto, que a la independencia política institucional del Poder Judicial se le suma «la independencia económica» y «financiera». De ese modo dispondría el poder Judicial de fondos propios e «impuestos de afectación especial» que, dentro de la unidad presupuestaria del Estado, tiene una finalidad específica por la que se los afecta al presupuesto del Poder Judicial.

Ello configurará la «autarquía financiera» del Poder Judicial. Dromi no comparte la necesidad de la llamada «independen-

cia, autonomía o autarquía» económico-financiera del Poder Judicial. A su entender, ello atenta no sólo contra la universalidad del presupuesto sino que cercena el control presupuestario a cargo del Legislativo que permite, en el sistema republicano, al pueblo la fiscalización de las inversiones públicas, lo que podría limitarse de algún modo, a su entender, con los «presupuestos especiales» o «fondos específicos».

Señala además, que el Poder Judicial es un Poder, no una entidad descentralizada con personalidad jurídica propia por la que necesita consecuentemente, presupuesto propio. Es un integrante del gobierno de la entidad política superior, cuyo presupuesto es parte integrante del presupuesto de la entidad Nación o Provincia de la que forma parte⁶.

Pero, sin embargo no pocas opiniones apoyan la necesidad de contar con la autarquía financiera como un recaudo institucional de la independencia judicial. En tal sentido el VII Congreso Nacional de Derecho Procesal (Mendoza 1972) y el X Congreso Nacional de Derecho Procesal (Salta 1979) expresaron «que la autarquía financiera hace a la esencia del Poder Judicial y del Sistema

republicano establecido en nuestra Carta Fundamental». Por ello se aspira a la autarquía del Poder Judicial con carácter constitucional, reproduciendo los antecedentes de las provincias de Neuquén, La Pampa y Chubut.

Se señala, además, que mientras no se logre la consagración constitucional de estos principios, se procurará que la ley presupuestal establezca para el Poder Judicial, un porcentaje del presupuesto nacional o provincial, a fin de que el Poder Judicial lo distribuya y organice sus servicios en forma autónoma.

Cabe asimismo destacar que en sentido análogo se han hecho eco de estas inquietudes las Primeras Jornadas Nacionales de Ética de la Abogacía (Rosario, 1967), en lo que, entre otras cosas, se aprobaron las siguientes conclusiones: XIV: «Para asegurar la efectiva independencia funcional de la Magistratura debe establecerse en los ordenamientos constitucionales la inmovilidad de los magistrados judiciales en sus respectivos cargos...»; XVII: «A los efectos de asegurar una efectiva independencia económica de la Magistratura, los ordenamientos constitucionales deben garantizar a los jueces una remuneración digna y acorde con las funciones

que cumplen en la comunidad. Tal remuneración no podrá disminuirse, y por vía legal pertinente deberá actualizarse de acuerdo al costo de la vida, en forma que permita a los integrantes del órgano judicial, mantener un status digno y decoroso, compatible con la alta investidura que ostentan, para cuyo objeto deben asegurarse autarquía económica de los poderes judiciales. Asimismo, el respeto de principios constitucionales de indiscutible vigencia exige que deba contemplarse la posibilidad de adecuar automáticamente las remuneraciones de los magistrados de todo el país a los emolumentos reales percibidos por los funcionarios de otros poderes del Estado, por todo concepto, a fin de asegurar la indudable preponderancia funcional que aquellos deben mantener»⁷.

En la II Reunión del Poder Judicial de la Nación y de las Provincias, (Santa Fe, Mayo de 1979), al tratarse el tema I «Carrera Judicial», punto 3, se resolvió: Recomendar que se establezcan los medios normativos conducentes a asegurar la plena vigencia del Principio de Inamovilidad de los Jueces mientras dure su buena conducta y de otros principios que afiancen la independencia del Poder Judicial y garanticen una recta

administración de Justicia. Declarar que la auténtica jerarquía del Poder Judicial, como Poder del Estado, exige la sanción de normas que contemplen, en materia de remuneraciones y regímenes previsionales, la dignificación institucional de las funciones de sus integrantes, la necesaria independencia de los mismos y las limitaciones a que se encuentran sometidos.

Pero nos interesa destacar las conclusiones que en tal reunión se obtuvieron, en cuanto al tema II: Recursos (Sistema Financiero) y que se relaciona, justamente, con el tema que nos preocupa. Así se sostuvo:

«1) Que resulta manifiesta la actual insuficiencia de recursos presupuestarios que se asignan a los poderes judiciales de la Nación y de las Provincias, lo que resiente en forma progresiva el servicio judicial.

Que, en consecuencia, resulta necesario que tanto en el orden nacional como provincial, se realicen por los Poderes, Ejecutivo y Judicial, los estudios tendientes a precisar, por una parte, los requerimientos financieros mínimos que demanda un digno y eficiente servicio judicial y por otra, las posibilidades reales de afrontarlos en cada jurisdicción. Sobre la base de tales estudios y de común

acuerdo entre ambos poderes, se deberá determinar por ley, la incidencia porcentual que habría de tener en los respectivos presupuestos generales la suma que se destinará a los Poderes Judiciales. Que, tal incidencia porcentual, siendo mínima se establezca legalmente, que podrá ser acrecentada pero en ningún caso disminuida en el futuro.

2) Que se debe reconocer a todos los Poderes Judiciales por la vía institucional que fuere pertinente, la atribución de elaborar su propio presupuesto —dentro del límite que importa la referencia porcentual ya referida— proyecto que no podrá ser modificado en su aspecto analítico sin su efectiva participación y definitivo consentimiento.

3) Que resulta conveniente autorizar por ley la creación de fondos y cuentas especiales para los Poderes Judiciales destinados a complementar las asignaciones que fueran establecidas presupuestariamente.

4) Que es indispensable garantizar la facultad de los Poderes Judiciales de ejecutar sus propios presupuestos, sin más limitaciones que las legalmente establecidas ni otros controles que los previstos constitucionalmente.

5) Que se debe instrumentar legalmente un sistema que asegure la oportuna disponi-

Claves Judiciales

Poder Judicial: su presupuesto

bilidad por parte de los Poderes Judiciales, de los recursos asignados en sus presupuestos...»⁸.

En definitiva, queda puesto de relieve que el deseo de contar con una Magistratura que sea idónea e imparcial, debe complementarse con una regulación legal correlativa que posibilite a la misma una total independencia de «voluntad decisoria» y «económica de raíz constitucional».

Por otra parte, en lo que respecta a nuestro derecho público provincial, en su mayoría atribuye a las Cortes Supremas o Superiores Tribunales de Justicia, la facultad de preparar el presupuesto de gastos que irroga su administración a fin de que sea considerado y aprobado por la Legislatura. Otras también determinan que la ley podrá organizar un sistema de percepción de gravámenes por el propio Poder Judicial, tendiente a acordarle plena autonomía financiera, económica y funcional (vgr. Constituciones de Corrientes, art.150; Chaco, art. 169, incs. 5 y 6; Chubut, arts. 170 inc.D y 182; Formosa, art. 124, inc. 6; La Pampa, art. 90, incs. 5 y 92; Mendoza, art.171; Misiones, art. 144 inc. 4; Neuquén, art. 169. inc.D; Río Negro, art. 139, inc. 2; Santa Fe, art.92, inc. 3).

Resulta interesante asimismo, dirigir nuestra mirada a las previsiones institucionales que en relación al Presupuesto del Poder Judicial, se incluyen en las Cartas Supremas de las Constituciones de varios países americanos.

La Constitución de Guatemala (1956) por ejemplo, determina que la Corte Suprema de Justicia formará el proyecto de los sueldos y gastos del organismo judicial y lo remitirá oportunamente al Ministerio de Hacienda para su inclusión en el Presupuesto General que el Ejecutivo debe enviar al Congreso. La Tesorería Nacional, entregará cada mes a la Tesorería Judicial, con anticipación suficiente, la doceava parte del presupuesto correspondiente al organismo judicial (art.198).

La Constitución de Cuba determina que todos los ingresos y gastos del Estado con excepción de los que se mencionan más adelante, serán previstos y fijados en presupuestos anuales y sólo regirán durante el año para el cual hayan sido aprobados.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior los fondos, cajas especiales,

o patrimonios privados de los organismos autorizados por la Constitución o por la ley, y que están dedicados a seguros sociales, obras públicas, fomento de la agricultura y regulación de la actividad industrial, agropecuaria, comercial o profesional y en general, al fomento de la riqueza Nacional. Estos fondos o sus impuestos serán entregados al organismo autónomo y administrado por éste, de acuerdo con la ley que lo haya creado, sujetos a la fiscalización del Tribunal de Cuentas.

Los gastos de los Poderes Legislativo y Judicial, los del Tribunal de Cuentas, y los de intereses y amortización de empréstitos, y los ingresos con que hayan de cubrirse, tendrán el carácter de permanentes y se incluirán en el presupuesto fijo que regirá mientras no sea reformado por leyes extraordinarias (art. 255).

Sumamente interesante nos parece, en particular, el sistema seguido en Perú y Costa Rica.

La constitución del Perú, dispone en el art. 238, que la Corte Suprema formule al Proyecto de Presupuesto del Poder Judicial y lo remite al Poder Ejecutivo para su inclu-

sión en el Proyecto del Presupuesto General del Sector Público. Pueden sustentarlo en todas sus etapas. El Presupuesto del Poder Judicial no es menor del dos por ciento del Presupuesto de Gastos Corrientes para el Gobierno Central.

Por su parte, Costa Rica, según el art. 177 de su Constitución, establece que el Anteproyecto de Presupuesto para el Poder Judicial, lo elabora la Corte Suprema de Justicia y agrega el artículo: «*En el Proyecto (de Presupuesto General) se le asignará al Poder Judicial, una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda*».

3. Conclusiones y propuestas

1) Resulta manifiesta la actual insuficiencia de los recursos presupuestarios que

se asignan a los Poderes Judiciales de la Nación y de las Provincias, lo que resiente en forma progresiva el servicio judicial y su pilar básico, la independencia.

2) Previo estudio y determinación de los requerimientos financieros necesarios para su digno y eficiente servicio judicial, será conveniente determinar constitucionalmente la incidencia porcentual que tendrá en el presupuesto general, la suma que se destine al Poder Judicial.

3) Sugerimos prever a nivel constitucional, una cláusula que asigne una cuota fija suficiente para el Poder Judicial en el Presupuesto Nacional y en los respectivos provinciales.

Dicha previsión constitucional podrá conferir a la judicatura una suma no inferior al seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico ■

¹ Cfr. LINARES QUINTANA, SEGUNDO V.; *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Alfa, 1982, T. IX, pp. 404 y ss. BADIENI, GREGORIO; *El Poder Judicial y la Estabilidad de los Jueces*. En ED., T. 103, pp. 874.

² Ver en *Revista Jurídica La ley*, Boletín del 31-10-1984.

³ Cfr. DROMI, JOSÉ ROBERTO; *El Poder Judicial. En la Constitución. En la crisis, en la Democracia*. Edit. Unsta, Tucumán, 1982, pp. 29 y bibliografía allí citada).

⁴ SAGÜES, NÉSTOR; *Poder Judicial ¿Inmovilidad permanente e inmovilidad transitoria?* En, *La ley*, t. 1982-8, p. 754.

⁵ Cfr. DROMI, JOSÉ R.; *Op. Cit.* pp. 31, 32, 127 y ss.

⁶ DROMI, JOSÉ R. *Op. Cit.* pp. 45 y 46.

⁷ DEPETRIS, JOSÉ MARÍA; *Independencia Económica de la Magistratura*. En *Revista del Colegio de Magistrados*, N° 11, Santa Fe, Agosto de 1980, pp. 101 y 102.

⁸ Cfr. *Revista del Colegio de Magistrados*, N° 11, Santa Fe, Agosto de 1980, pp. 171, 173. Dichas conclusiones fueron ratificadas en posteriores reuniones. Así en la III Reunión del Poder Judicial de la Nación y de las Provincias, celebrada en Río Hondo en junio de 1981, publicadas en la revista del Colegio de Magistrados, N° 12, Santa Fe, Octubre de 1981, pp. 196 y ss.