

Autonomía Financiera y Administrativa del Poder Judicial

(5)

Min. Daniel Gutiérrez / Min. Eduardo Lombardi
Suprema Corte de Justicia del Uruguay

Prenotandos

Si bien en el Uruguay el Poder Judicial, tiene desde la propia organización institucional del país - con el breve, en tiempos históricos, interregno de la dictadura militar que rigió entre 1973 y 1985 -, una clara independencia respecto de las otras ramas del Gobierno - ya en su trabajo acerca “De la Organización Judicial y del Régimen Procesal” presentado en la 10 Convención Nacional de Abogados Couture sostenía “Cuando la Constitución de 1830 instituyó como órgano elector de los Tribunales a 1ª Alta Corte de Justicia...aseguró la independencia de este poder para toda la vida institucional del país ...” (Judicatura N° XXIII, p .5) -, tan amplia autonomía del Poder Judicial respecto de otros centros del poder étático, no se proyecta plenamente en materia financiera.

Tales limitaciones, derivadas de la muy precisa ingerencia en la materia, fundada en los textos constitucionales vigentes, de los otros Poderes del Gobierno, constituye en los hechos un claro cercenamiento de la total independencia del Poder Judicial nacional. La Suprema Corte de Justicia de la República, al dirigirse en marzo de 1996 al Sr. Presidente del Senado y de la Asamblea General en ocasión de discutirse en el Poder Legislativo un proyecto de Ley Constitucional, afirmó con acierto: “La cuestión presupuestal no es otra cosa que la de la real y efectiva independencia del Poder Judicial y en tanto tal independencia es requisito indispensable para que la función jurisdiccional se cumpla con las garantías inherentes al sistema de gobierno democrático-republicano que nos es propio; garantías

que la Suprema Corte de Justicia entiende que sólo se dan plenamente cuando la función jurisdiccional está cargo de una organización que goza de independencia, en lo orgánico y en lo funcional y de autonomía en lo económico, es decir, cuando posee, efectivamente, el estatuto de Poder Estatal.”

Sabido es que la independencia del Poder Judicial tiene como condiciones que, como se estableció en los “Principios de Siracusa” (arts. 24 a 26): a) se le asignen , como garantía de aquélla, “... los medios y recursos necesarios para el desempeño adecuado de sus funciones judiciales”; b) la participación conjunta (con la autoridad competente en la materia) del Poder Judicial en la elaboración de su presupuesto, con la facultad de poder presentar a la dicha autoridad competente el cálculo de sus necesidades presupuestarias; y c) las asignaciones presupuestarias deben ser suficientes para que todos los tribunales puedan funcionar sin un volumen excesivo de trabajo y para que los Jueces perciban una remuneración periódica por sus servicios intangible durante su permanencia en los cargos.

Esos “Principios de Siracusa” han sido recogidos en la Resolución del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Milán, del 26 de agosto al 6 de setiembre de 1985 , en cuyo art. 71 se estableció que “Cada Estado miembro proporcionará recursos adecuados para que la Judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones”.

Y aparecen desarrollados ampliamente como Procedimiento para la aplicación efectiva de los principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura adoptado por el Consejo Económico y Social (O.N.U.) en su Resolución 1989/60 aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/162 del 15 de diciembre de 1989 en cuyos arts. 11 y 51 especialmente se dispone: “Todos los Estados adoptarán los Principios Básicos relativos la independencia de la Judicatura con arreglo a lo previsto en sus procedimientos constitucionales y en su práctica jurídica interna.” (Proc. 11) y “Al aplicar los Principios Básicos 8 y 12 los Estados prestarán particular atención a la necesidad de asignar recursos adecuados para el funcionamiento del sistema judicial, nombrando un número de Jueces que resulte suficiente para atender a los casos pendientes, proporcionando a los tribunales el equipo y el personal auxiliar necesario y ofreciendo a los Jueces un nivel apropiado de seguridad personal, remuneración y emolumentos.” (Proc. 51).

Más adelante se analizará en qué medida tales principios recogidos en pronunciamientos de organismos intercionales resultan contemplados en el régimen uruguayo.

En el plano más general de la autonomía administrativa del Poder Judicial, como se ha destacado en Revista de la Escuela Superior de la Magistratura del Estado de Santa Catarina (Rev. ESMESC Vol. 4 p. 193), la Constitución de la República confiere a la Suprema Corte de Justicia, amén de sus potestades jurisdiccionales, facultades de Gobierno y Administración del Poder Judicial estableciendo que a ella corresponde “Ejercer la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre los Tribunales, Juzgados y demás dependencias del Poder Judicial” (art. 239 apt. 3).

Por otra parte también en esta área corresponde a la Suprema Corte de Justicia la designación de los Jueces de todos los órdenes y demás funcionarios y empleados de la Administración de Justicia, inclusive los Defensores de Oficio. Tal solución que, al menos en lo referente a los Jueces, es única en la región a nuestro conocimiento, ha funcionado a plena satisfacción a punto tal que el Maestro Couture ha dicho al respecto: “La Corte podrá haber procedido con mayor o menor acierto en la elección de sus candidatos; podrá haber sido más o menos justa en el sistema de las promociones; podrá haber sido más o menos feliz en el criterio de selección de las virtudes que deben reunir los Magistrados. Pero lo cierto es que mediante este procedimiento se ha asegurado la independencia del Poder Judicial, sin incurrir en favoritismos o egoísmos que pudieran permitir tachar su comportamiento como inclinado a tales o cuales familias o grupos sociales aislados del interés común. El problema de la independencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo, que es uno de los más graves de cualquier sistema constitucional, en nuestro país ha sido resuelto con toda eficacia. Numerosos fenómenos, cuya significación no siempre se percibe porque nos son excesivamente familiares, corroboran este aserto. Las mismas teorías de la responsabilidad del poder público y de la inconstitucionalidad de la ley han podido desenvolverse entre nosotros en la forma que ha acontecido, por virtud del sistema de designación y promoción de nuestros magistrados. Y esto se ha logrado sin ‘gobierno de los Jueces’, sin invasión de los fueros propios del Parlamento, sin avasallar las prerrogativas propias del Poder Ejecutivo.” (op. cit. loc. cit.).

Las reflexiones citadas se compadecen con una realidad que palpamos día a día: la independencia de los Jueces de la República en el ejercicio de su

función jurisdiccional es plena, no sólo frente a los otros centros del poder público sino incluso ante la propia Suprema Corte de Justicia, que, para su honra, la respeta en todos los planos, no inmiscuyéndose por vía alguna en el conocimiento de los asuntos reservados a otros Magistrados, cuyas decisiones respeta y hace respetar. Como anécdota, quizás menor pero muy reveladora del espíritu que impera en la Justicia del país, basta referir que en múltiples recientes juicios por responsabilidad judicial por aplicación de prisiones preventivas en procesos que no culminaron en sentencias de condena a penas privativas de libertad en que la Suprema Corte fue demandada y, como tal, opuso excepciones de inconstitucionalidad (fundadas en que la Ley aplicable se consagraba una hipótesis de responsabilidad estatal objetiva, que consideraba violatoria de diversos principios constitucionales), para cuya resolución el órgano Suprema Corte de Justicia se integró, para cada caso, no con sus miembros naturales sino con Ministros de los Tribunales de Apelaciones sorteados al efecto, todas las sentencias dictadas fueron desestimatorias de la pretensión del órgano jerarca del Poder Judicial.

En el ejercicio de tales funciones administrativas la Suprema Corte de Justicia debe realizar operaciones y actividades que requieren recursos humanos y materiales cuya dimensión y empleo debería ser de resorte privativo del órgano máximo del Poder Judicial, sin perjuicio, naturalmente, de los mecanismos de contralor de legalidad y regularidad de los gastos realizados a cumplirse por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, organismos de creación constitucional y ajenos a la estructura de la Administración de Justicia.

Sin embargo el régimen constitucional vigente en materia financiera, que se describirá a continuación, mediatiza el programa de gobierno y administración que la Corte proyecta en cada instancia presupuestal, al habilitar la ingerencia de otras ramas del Gobierno, especialmente del P.E., y permite su eventual distorsión con la consecuente frustración de los objetivos originariamente perseguidos.

Esto es, la Constitución vigente que afirma ciertamente la independencia del Poder Judicial en lo funcional y orgánico, al retacear su autonomía en lo económico al parificar su tratamiento presupuestal al de otros organismos que carecen de la posición institucional de Poder del Gobierno, compromete su independencia para la fijación y consecución de sus fines amén de someter a su jerarquía a repetidos e inconvenientes regateos.

Régimen vigente en materia presupuestal

Como enseña Véscovi (“Derecho procesal civil”, T. II, p. 172): “En nuestro país el Poder Judicial proyecta su propio presupuesto, como los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y los presenta al Poder Ejecutivo. Este, según la Constitución, puede modificar los proyectos originarios, pero elevará éstos y sus modificaciones al Poder Legislativo, quien decidirá en definitiva (art. 220 de la Constitución)”.

Luego de fijadas por la Ley las partidas presupuestales, a la Suprema Corte de Justicia, administradora, corresponde manejar los fondos asignados, con el contralor del Trib. de Cuentas.

Pero el régimen vigente es tan limitativo que con relación Poder Judicial no se prevé siquiera la alternativa que para otros organismos encartados en el mismo art. 220 de la Constitución se establece. Así, por un lado, para ciertos Entes Autnómos (comerciales e industriales), que también remiten sus proyectos al Ejecutivo no se prevé que éste pueda modificarlos sino tan sólo observarlos y remitirlos al Poder Legislativo y, por lado, para la Universidad de la República la Ley ha establecido que los presupuestos se hagan por partidas globales, que son las que en definitiva se aprueban por el Parlamento, lo que da mayor flexibilidad y, por ende, autonomía, al Ente.

Crítica

Es evidente que, como se adelantó, este régimen no permite una real independencia del Poder Judicial en materia financiera e, inconsecuente-mente no contempla su plena autonomía al respecto, condicionando, como se señaló su efectivo gobierno por la Suprema Corte de Justicia, cuya planificación y programación resulta muchas veces mutilada e, incluso, vaciada de contenido por limitaciones financieras impuestas por iniciativa de otro de los Poderes del Gobierno, que, corresponde puntualizar, ostenta similar rango institucional.

En los hechos el Presupuesto de funcionamiento que se asigna al P.J. es normalmente el proyectado por el P.E. y ello obedece por un lado a las facultades constitucionales a éste asignadas que se refirieron y, por otro a que la composición del Parlamente conduce a que las mayorías necesarias para aprobar el Presupuesto respondan a la política económica del Gobierno

que, naturalmente, no se refleja - dada la plena independencia política de la Justicia y también la desvinculación de los miembros de la Suprema Corte de los organismos de integración política - en la composición del órgano máximo del Poder Judicial ni en sus iniciativas presupuestarias.

En consecuencia tal sistema ha generado fuertes cuestionamientos en el ámbito judicial a punto tal que en ocasión del reciente proceso de reforma constitucional (culminado en 1996) la S.C.J. impulsó su modificación en el siguiente sentido: a) conferir iniciativa exclusiva al Poder Judicial, cuyas propuestas presupuestales estarán sujetas únicamente al control del Poder Legislativo; b) la intervención legislativa se circunscribiría sólo a los montos globales programas; y c) se requeriría una mayoría especial (de 2/3 de integrantes de cada Cámara) para reducir lo proyectado en materia de gastos e inversiones (excluyéndose la materia de sueldos como ratificación de que no se perseguían situaciones de privilegio sino la adecuación del régimen presupuestal al estatuto de Poder y una mejor prestación del servicio).

La solución propuesta que contemplaba algunas de las más severas objeciones al régimen vigente no fue objeto siquiera de inclusión en el Proyecto de Reforma Constitucional sometido a plebiscito, por lo que se ignora cuál hubiera sido la opinión del Soberano al respecto.

Actualmente la Asociación de Funcionarios Judiciales brega por aprobación de un proyecto de reforma constitucional que en breve síntesis excluye al P.J. del mecanismo de aprobación de sus presupuestos previsto en el art. 220 de la Constitución, consagra el principio de que la Ley debe incluir siempre soluciones que aseguren la independencia del Poder Judicial y su equilibrio institucional con los otros Poderes del Gobierno y establece que la Suprema Corte de Justicia formulará los proyectos de presupuestos del Poder Judicial, que serán presentados para su aprobación al Poder Legislativo, quien se pronunciará sobre montos globales por programas, para cuya reducción se prevé una mayoría especial (2/3 del total de componentes de cada Cámara), postulándose que las normas presupuestales relativas al Poder Judicial aprobadas por el Poder Legislativo no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo por razones de conveniencia, mérito u oportunidad.

A criterio de los firmantes si bien este proyecto contempla aspiraciones compartibles, especialmente en cuanto a la exclusión de la iniciativa del Poder Ejecutivo respecto de la materia presupuestal del Poder Judicial y la flexibilización representada por la asignación de montos globales por programas, merece la crítica de que no reconoce la tendencia universal de los

últimos años a la orientación de las políticas económicas por parte del Poder Ejecutivo al cercenarle el derecho de veto. Si lo que se pretende es limitar la ingerencia excesiva del Poder Administrador en la materia presupuestal judicial, lo que podría plantearse sería que en ella, la mayoría necesaria en la Asamblea General para rechazar y levantar el veto fuera la simple del total de miembros presentes de cada Cámara (y no la actualmente vigente de 3/5).

Régimen vigente en materia administrativa

Al respecto debemos remitirnos al trabajo publicado en Rev. ESMESC N° 4 citado (ps. 194 y 195), donde se señala que la Suprema Corte de Justicia "... tiene una polifuncionalidad poco común en el Derecho Comparado. Además de las naturales funciones de máximo Tribunal de Justicia, ejerce la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre todas las dependencias del Poder Judicial."

Entre las funciones de tipo administrativo, la más importante es, a nuestro criterio, la de designar a los Jueces de todos los grados y categorías, incluso a los miembros de los Tribunales de Apelaciones, aunque en este caso se requiere que la venia del Senado de la República. Para ello la Constitución le confiere amplia discrecionalidad, imponiendo tan sólo requisitos genéricos que deben llenar los designados (edad, calidad de Abogados, antigüedades mínimas como tales etc.), pero en los últimos años la Corporación se ha autolimitado creando una Comisión Asesora (integrada por Jueces, entre ellos un delegado de la Asociación de Magistrados del Uruguay, representantes del Colegio de Abogados del Uruguay y de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República) en materia de ascensos en la carrera judicial, para la más adecuada calificación de la capacitación de los candidatos.

Y además es potestad de la Suprema Corte la designación de todos los funcionarios o empleados administrativos del Poder Judicial.

También la Suprema Corte de Justicia tiene facultades disciplinarias sobre Jueces y funcionarios del Poder Judicial así como sobre los Abogados y Escribanos Públicos.

El sistema en su consagración constitucional y legal aparece como un adecuada respuesta a las necesaria independencia del P.J. en la medida que coloca toda la Administración de los servicios de la Justicia en la ór-

bita del Poder Judicial, incluyendo la designación de los Magistrados de todos los órdenes, lo que constituye garantía a nuestro criterio esencial de su independencia y descartando la ingerencia de otros centros de decisión, cuya virtualidad se impuso durante el régimen de facto con la creación del Ministerio de Justicia y posteriormente del Consejo Superior de la Judicatura.

Sin perjuicio de las múltiples bondades del sistema vigente se señala que implica una pesada carga para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia al asignarles intervención incluso en cuestiones administrativas menores, que les retacea el tiempo necesario para las tareas jurisdiccionales de su exclusiva e indelegable competencia, en la medida que no se efectivicen mecanismos apropiados de delegación y desconcentración, que aparecen consagrados en la Acordada N° 6889, transcrita en Rev. ESMESC citada (ps. 197 y ss.). ♦