

SESIONES ORDINARIAS
2009
ORDEN DEL DIA N° 1980

**COMISIONES DE JUSTICIA Y DE PRESUPUESTO
Y HACIENDA**

Impreso el día 10 de septiembre de 2009

Término del artículo 113: 21 de septiembre de 2009

SUMARIO: **Presupuesto** del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público para el año 2009. Incorporación al mismo de los cargos detallados en los anexos I y II respectivamente (4-J.G.M.-2009.)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el mensaje 273 del 13 de mayo de 2009 y el proyecto de ley por el cual se incorpora al presupuesto del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público para el ejercicio 2009 los cargos detallados en los anexos I y II, respectivamente; y, por las razones expuestas que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 3 de septiembre de 2009.

*Luis F. J. Cigogna. – Gustavo A. Marconato.
– Jorge A. Landau. – María J. Acosta. –
Sergio A. Basteiro. – Rosana A. Bertone. –
Lía F. Bianco. – Alberto Cantero Gutiérrez.
– María A. Carmona. – Jorge A. Cejas.
– Nora N. César. – Genaro A. Collantes.
– Diana B. Conti. – Stella M. Córdoba.
– Alfredo C. Dato. – Norberto P. Erro. –
Patricia S. Fadel. – Griselda N. Herrera. –
Beatriz L. Korenfeld. – Carlos M. Kunkel.
– Marcelo E. López Arias. – Antonio A.
M. Morante. – Juan M. Pais. – Hugo N.
Prieto. – Héctor P. Recalde. – Alejandro
L. Rossi. – Adriana E. Tomaz.*

En disidencia parcial:

*César A. Albrisi. – Esteban J. Bullrich. – Luis
A. Galvalisi. – Irma A. García. – Miguel
A. Giubergia. – Rubén O. Lanceta. – Silvia*

*B. Lemos. – Juan C. Morán. – María F.
Reyes. – Marcela V. Rodríguez.*

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Incorpóranse al presupuesto del Poder Judicial de la Nación, para el ejercicio 2009 los cargos detallados en el anexo I, que forma parte integrante de la presente ley y, en consecuencia, modifícase la distribución de cargos del presupuesto de la administración nacional vigente para el corriente ejercicio de la jurisdicción 5 - Poder Judicial de la Nación.

Art. 2° – Incorpóranse al presupuesto del Ministerio Público para el ejercicio 2009 los cargos detallados en el anexo II, que forma parte integrante de la presente ley y, en consecuencia, modifícase la distribución de cargos del presupuesto de la administración nacional vigente para el corriente ejercicio de la jurisdicción 10 - Ministerio Público.

Art. 3° – Autorízase al jefe de Gabinete de Ministros a realizar las compensaciones necesarias a los efectos de incrementar los presupuestos vigentes del Poder Judicial de la Nación, del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa a los fines de su implementación.

Art. 4° – Los cargos incorporados por los artículos precedentes sólo serán cubiertos cuando se verifique la condición financiera referida en el artículo anterior.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Sergio T. Massa. – Carlos R. Fernández –
Aníbal D. Fernández. –*

ANEXO I

Jurisdicción 5 - Poder Judicial de la Nación Servicio Administrativo Financiero 320 - Consejo de la Magistratura. Recursos Humanos

<i>Cargo o categoría</i>	<i>Cantidad de</i>	
	<i>Cargos</i>	<i>Horas de cátedra</i>
Personal permanente		
Personal del Poder Judicial		
Secretario de cámara	33	
Secretario de juzgado	86	
Prosecretario de cámara	8	
Prosecretario letrado	12	
Prosecretario jefe	3	
Prosecretario administrativo	127	
Jefe de despacho	195	
Oficial mayor	21	
Oficial	33	
Medio oficial	50	
Escribiente	56	
Escribiente auxiliar	126	
Total	750	

ANEXO II

Jurisdicción 10 - Ministerio Público Servicio Administrativo Financiero 360 - Procuración General de la Nación. Recursos humanos

<i>Cargo o categoría</i>	<i>Cantidad de</i>	
	<i>Cargos</i>	<i>Horas de cátedra</i>
Personal permanente		
Personal del Poder Judicial		
Jefe de despacho	82	
Total	82	

ANEXO II

Jurisdicción 10 - Ministerio Público Servicio Administrativo Financiero 361 - Defensoría General de la Nación. Recursos humanos

<i>Cargo o categoría</i>	<i>Cantidad de</i>	
	<i>Cargos</i>	<i>Horas de cátedra</i>
Personal permanente		
Personal del Poder Judicial		
Jefe de despacho	42	
Total	42	

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL
DE LA SEÑORA DIPUTADA MARCELA
V. RODRIGUEZ

Señor presidente:

El proyecto en estudio propone crear setecientos cincuenta (750) cargos en la planta permanente del Poder Judicial de la Nación y ciento veinticuatro (124) cargos en la planta permanente del Ministerio Público.

Consideramos que, tal como se expresa en el proyecto, es necesario crear cargos tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público. Sin embargo, en primer lugar, consideramos que el Congreso de la Nación sigue en deuda en relación con la garantía de una efectiva autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y que corresponde, sin dilaciones, el traspaso de la justicia ordinaria, lo que impactaría, a su vez, en forma favorable en el diseño del sistema de justicia federal toda vez que significaría dejar de tener la carga de los casos ordinarios en esa ciudad. Este reclamo por una autonomía plena es un desafío pendiente que lamentablemente no está siquiera contemplado en este proyecto.

En segundo lugar, sostenemos que la creación y la asignación de los cargos deben responder a una política estatal, a una idea rectora sobre las cuestiones primordiales y urgentes que es necesario resolver en nuestro sistema judicial, que debe ser necesariamente diseñada por el Congreso de la Nación. Por otro lado, y siempre en el marco de la política de Estado que debe fijar el Congreso, para que la creación de cargos redunde en una mejor respuesta del servicio de la administración de justicia en la tutela de los derechos de las personas, los cargos que se creen deben responder a las necesidades de los distintos juzgados, cámaras, tribunales y de los demás organismos que componen el Poder Judicial de la Nación y esas necesidades deben ser específicamente expresadas en el texto del dictamen a través de la creación y asignación de los cargos a cada organismo.

Finalmente, sostenemos que las facultades otorgadas al jefe de Gabinete de Ministros en los artículos 3° y 4° del proyecto vulneran el sistema de división de poderes previsto en nuestra Constitución Nacional y el espíritu del propio proyecto.

1. La necesidad de planificación y de una política de Estado con respecto al sistema judicial de la Nación

La Argentina carece de una política de Estado con respecto al sistema judicial, tanto en los niveles nacional como provincial. El funcionamiento del Poder Judicial de la Nación y de los organismos y tribunales que lo componen, la carga de trabajo de los juzgados, y las consecuencias tanto positivas como negativas del sistema judicial no pueden ser explicados como consecuencia de una o varias decisiones sobre una determinada política de Estado. Por el contrario, el sistema judicial nacional es el resultado de la inexistencia de decisiones sobre cómo deseamos que funcione el Poder Judicial, qué conflictos deseamos se resuelvan con urgencia, cuánto deben durar cada clase de pleitos,

cuál es la carga de trabajo que debe llevar un juzgado de una determinada competencia, etc. El proyecto bajo análisis es un ejemplo más de la falta de planificación de una política de Estado con respecto al Poder Judicial de la Nación y el servicio de administración de justicia para una ciudadanía plena para todos y todas.

Las políticas de Estado sobre el funcionamiento del Poder Judicial deben ser fijadas por el Congreso de la Nación. El Congreso de la Nación es el ámbito en el que se discuten y fijan las políticas que tienen en cuenta los intereses del pueblo. Las decisiones que involucran el establecimiento de una determinada política de Estado sobre el sistema judicial requieren la ponderación de los intereses de todos los sectores de la sociedad, dado que distintas políticas implican distintos niveles de gasto, y los distintos niveles de gasto tienen un determinado costo de oportunidad. Así, corresponde al pueblo argentino, a través del órgano más representativo, decidir las cuestiones básicas sobre el funcionamiento y los objetivos del sistema judicial. Esta posición es apoyada por aquella sostenida por Juan Enrique Vargas Viancos, quien asevera que la fijación de la política sobre el sistema judicial no puede quedar en manos de los jueces: "Por otra parte, tampoco parece correcto hacer recaer sólo en autoridades judiciales las decisiones sobre las políticas en el sector. Indudablemente hay allí motivaciones que les impulsan a cooptar los procesos de reforma, conduciéndolos hacia sus propios intereses, que no necesariamente coinciden con los de la ciudadanía. Ciertamente una reforma a la justicia, sobre todo en temas de gestión, requiere de la participación de los jueces, pero no parece razonable transformar esa participación en un derecho absoluto a decidir sobre sus contenidos. Debe comprenderse que los jueces tienden a actuar en estas cuestiones más que como una institución, como un gremio. La situación de ellos no es muy distinta entonces a la de los profesores o médicos que trabajan para el Estado, a quienes resulta conveniente consultar por las políticas públicas en educación y salud, pero no dejarlas entregadas a su entera resolución, sobre todo si de ello depende su estatuto profesional, sus condiciones de trabajo y sus remuneraciones. Aquí el rol de un tercero políticamente responsable (calidad que no tienen los miembros de las Cortes) es indispensable como contrapeso, insistimos, a los inevitables y legítimos intereses gremiales. No es asimilable la situación del Poder Judicial a la del Legislativo o del Ejecutivo (aunque a veces los primeros también se comportan como gremio), fundamentalmente por el carácter transitorio de esas funciones y el que estén sujetas al escrutinio público. Muchas veces se mezclan estos temas con los de independencia judicial. Si bien es cierto que en la región existen experiencias de influencia de los otros poderes del Estado en el trabajo judicial a través de las políticas públicas judiciales, la solución no puede pasar por entregar íntegramente éstas a las corporaciones judiciales. Ello importa restar del debate público y de las instancias democráticas de decisión cuestiones tan importantes

como las de la justicia, por una parte, y aceptar, como hemos dicho, decisiones que muy probablemente vayan a ser ineficientes, por la otra. La solución para la mala calidad de la política en nuestros países no puede ser eliminarla, sino tratar de mejorarla”.¹

La planificación con respecto al funcionamiento del servicio de administración de justicia involucra, a grandes rasgos, dos interrogantes principales. Primero, debemos preguntarnos cuál es la finalidad del sistema judicial, cuáles son los objetivos que deseamos alcanzar a través del funcionamiento de dicho sistema, y cómo deseamos –y la Constitución Nacional nos exige– que funcione el sistema judicial. Además, y dado que la respuesta a esa pregunta no es única, debemos establecer si existen grupos de objetivos prioritarios y grupos de objetivos secundarios. En otras palabras, “(a)sumir los temas de la justicia desde una perspectiva de política pública que permite afrontar en forma racional y transparente decisiones respecto a qué casos ingresan o no al sistema y quién debe soportar los costos de los mismos. Ello exige construir una escala de preferencias sociales frente al bien (servicio) justicia, para poder privilegiar unas sobre otras al momento de emplear los recursos limitados que hay para ello. En democracia, la forma de agregar preferencias pasa por reconocer que la soberanía pertenece a los individuos y que sus derechos e intereses están por sobre los del Estado, constituido precisamente para satisfacerlos. Puestas así las cosas, es posible repensar la justicia en torno a la misión de servicio público que debe satisfacer. Si son las preferencias de los ciudadanos las relevantes, son a ellos entonces a los que hay que satisfacer y es su grado de satisfacción el mejor indicador de éxito de la función judicial”.²

En segundo lugar, debemos conocer con la mayor certeza posible cuál es la situación actual del sistema judicial y de los organismos que lo componen, cuáles son los problemas que enfrentan, cuál es su carga de trabajo, cuál es su dotación de personal, cuáles son sus recursos, si en la actualidad el sistema judicial cumple con su finalidad adecuadamente y, en caso de que no lo haga, cuáles son las razones detrás de ese fracaso, etc. Conocer la respuesta a estos grandes interrogantes nos permitirá planificar los pasos que debemos seguir para alcanzar las finalidades del sistema judicial, teniendo en cuenta la situación y el funcionamiento actual del sistema. Es imposible lograr que el sistema judicial funcione y evaluar su funcionamiento si: i) no existe consenso sobre las finalidades y los objetivos del sistema; y ii) no se conoce en profundidad cuál es la situación actual y cuáles son las razones por las cuales el sistema no funciona adecuadamente. Sin estas respuestas, la planificación es imposible.

¹ Juan Enrique Vargas Viancos, *Eficiencia en la Justicia*, pp. 18 y 19.

² Juan Enrique Vargas Viancos, *Eficiencia en la Justicia*, p. 8.

El proyecto 4-J.G.M.-09 crea 750 cargos en el Poder Judicial de la Nación y 124 cargos en el Ministerio Público. No obstante, y si bien es de público conocimiento que el Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público no funcionan eficientemente, el proyecto de ley no explica adecuadamente cuáles son las razones que hacen necesaria la creación de esos cargos, cuáles son las consecuencias esperadas de tal incremento en el personal, cuáles son los juzgados, tribunales, cámaras u organismos destinatarios de los cargos creados, cuáles son las razones que hacen necesaria la asignación de cargos a esos organismos y para preferir a esos juzgados, tribunales, etcétera, por sobre otros. Ello tampoco surge con precisión de las contestaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, tal como veremos más adelante. El proyecto bajo estudio no se refiere a estadística alguna y sus fundamentos son conclusiones que podrían haber sido realizadas por cualquier persona que conozca mínimamente el funcionamiento del sistema judicial. Entre las consideraciones que realiza el jefe de Gabinete en los fundamentos del proyecto de ley tampoco encontramos datos estadísticos ni fundamentos de una política pública para el servicio de administración de justicia que justifique adecuadamente la iniciativa, más allá de las dificultades que enfrenta y que todos conocemos. Pero un diseño institucional serio requiere un estudio pormenorizado de cuestiones básicas como las que hemos enunciado y que lamentablemente el mensaje enviado por el jefe de Gabinete de Ministros no nos brinda.

Veamos, entonces, cuáles son los fundamentos mencionados en el proyecto en análisis. En primer lugar, estos fundamentos expresan que: “El objetivo del presente proyecto responde a la necesidad de incrementar la dotación vigente de personal en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, a los efectos de agilizar el conjunto de los trámites judiciales en curso con el fin de lograr una más eficiente administración de justicia”. Es innegable que la eficiente administración de justicia es una finalidad que debe alcanzar el sistema judicial nacional. Pero la eficiencia en la administración de justicia no se logra sólo agilizando los trámites judiciales, pues la eficiencia no equivale sólo a rapidez, sino a dar respuestas adecuadas a las necesidades de las personas justiciables, de brindar un efectivo acceso a la justicia para todos y todas, especialmente aquellas personas de menores recursos o expuestas a situaciones de mayor vulnerabilidad, en síntesis, en proveer a la mejor defensa de los derechos de las personas. Además, la agilización de los trámites judiciales no se logra sólo a través del incremento de la dotación de personal, si es que dicho incremento logra agilización alguna. En efecto, tal como explica Juan Enrique Vargas Viancos, el aumento de la planta de personal del Poder Judicial no necesariamente redundará en el aumento de la productividad de la actividad judicial: “La respuesta más antigua ante la mayor demanda por el bien justicia ha sido el aumento de la cobertura judicial: la creación de

más tribunales. Ese aumento en la cobertura judicial –unida a la mejora de las remuneraciones de los funcionarios judiciales– constituye la mejor explicación del alza en los presupuestos judiciales. Sin embargo, la vinculación entre estas medidas y el aumento de la productividad judicial (que es lo que puede solucionar la congestión) ha sido discreta. Las razones para ello son varias. Primero, porque es una solución cara. La creación de un nuevo tribunal demanda importantes inversiones en recursos humanos, infraestructura y equipamiento. No da solución al principal cuello de botella del sistema: el tiempo del juez. Pareciera mucho más racional una organización que permita sumar jueces sin necesidad de replicar la totalidad del aparato administrativo de apoyo. Se dice que el coste de un juez no llega a un séptimo del coste total de un órgano unipersonal; y que un aumento en un 10 % en el número de jueces puede traducirse en un aumento casi proporcional en el número de sentencias, pero que un aumento en el 10 % del personal tiene un impacto reducido y en todo caso menor en el número de sentencias (Pastor, 2003: 6)... En los hechos, los aumentos de presupuestos judiciales que no han estado asociados a cambios relevantes al trabajo judicial no han demostrado tener un correlato en el aumento de la productividad. En el caso chileno, el presupuesto judicial aumentó entre los años 1977 y 1995 en un 289 %, elevándose las causas terminadas por sentencia o avenimiento en ese mismo lapso sólo en un 152 %. Con ello, cada sentencia o avenimiento que en el año 1977 costaba \$80.846 de recursos públicos, pasó a costar \$124.872 en el año 1995 (Vargas, 1999a: 21). Obviamente, lo anterior no significa que en muchos países y jurisdicciones no haya necesidad de nuevos tribunales que justifiquen la inversión. El punto es que esta medida como solución a los endémicos problemas de congestión y retraso judicial es de alcances muy limitados al apreciar los costos que envuelve. En definitiva, los resultados de estas medidas llaman la atención sobre las insuficiencias e inconveniencias de una política que sólo postule hacer ‘más de lo mismo’.³

El proyecto no aclara ni especifica cuáles son los problemas que se han detectado y que producen las demoras de los trámites judiciales; dónde se han detectado; cuáles son las diferentes opciones que existen para resolver esos problemas y por qué la decisión tomada de crear los cargos, tal como está expuesta en la propuesta, es la mejor solución. De poco serviría, por ejemplo, asignar más personal a un juzgado si la razón por la cual los trámites no se realizan en tiempo oportuno es la falta de control por parte de los superiores jerárquicos o la demora en la decisión por parte de estos tribunales. Es claro, entonces, que para poder solucionar un problema es necesario conocer las causas de ese problema, descartar otras posibles causas, y tomar las medidas que resulten adecuadas. Existen

numerosas medidas, tales como la informatización de ciertos trámites, que es necesario tomar para agilizar los trámites judiciales, que no significan un incremento directo en el personal de determinados juzgados y tribunales, y que benefician a todo el sistema judicial en su conjunto y no sólo a los tribunales en los que se crean una determinada cantidad de cargos. En este sentido, Binder afirma: “La necesidad de un cambio radical en el modo de organización judicial y en el uso de la tecnología para el trabajo de los tribunales es aceptada como una necesidad insoslayable. Allí nace otra línea de trabajo que aún no ha cesado y que tampoco ha tenido un avance definitivo”.⁴

Por otro lado, es de público conocimiento que la lentitud de los procesos judiciales se debe principalmente a que los procedimientos son escritos, en lugar de orales. Así, “si realmente se busca la eficiencia judicial es imprescindible hacerse cargo de los procedimientos judiciales, que son los que en definitiva determinan el rol de los jueces y sus funcionarios de apoyo. Sin dudas los procedimientos por audiencias orales tienen claras ventajas frente a los escritos. Por una parte los roles, como hemos venido diciendo, en ellos quedan claramente especificados: a los jueces les corresponden las tareas jurisdiccionales y a los restantes funcionarios el apoyo administrativo... Los procedimientos orales generan incentivos o, al menos, las condiciones para que efectivamente se tomen decisiones. Una de las causas más relevantes de la demora y la congestión judicial reside en que las causas y los trámites pueden prolongarse indefinidamente porque nadie se ve compelido a tomar decisiones. Siempre hay un traslado y un plazo posible. Siempre está la posibilidad de consultar a un colega o leer la literatura. Distinto es lo que sucede en una audiencia, con el juez, las partes y la evidencia presentes. La dinámica del debate facilita enormemente y empuja a la toma de decisiones. Objeciones que en un proceso escrito serían objeto de una presentación formal y de toda una tramitación, pueden resolverse en una audiencia en cuestión de segundos, a veces con un simple gesto del juez, sin necesidad de dictar ninguna resolución formal. Los procedimientos a través de audiencias por lo demás tienden a ser más simples en su estructura (aun cuando exigen mayores habilidades a los jueces y los litigantes). Esto beneficia enormemente la gestión. Como ya señalábamos, el complejo trabajo de ‘tramitar’ el expediente de los sistemas escritos, a partir de un conjunto rutinario de pasos y fases que inexorablemente debe seguir la causa, se reemplaza por el mucho más simple trabajo de producción de audiencias. En general, permiten desformalizar toda la acción judicial, llena en la actualidad en muchos

³ Juan Enrique Vargas Viancos, *Eficiencia en la Justicia*, pp 8 y 9.

⁴ Ver Alberto M. Binder, *La política judicial de la democracia argentina - Vaivenes de la reforma judicial*. En www.pensamientopenal.com.ar/16032009.

países de roles, rutinas y ritos absolutamente inútiles y, en muchos casos, inexplicables”.⁵

Más adelante, los considerandos del proyecto sostienen: “La creciente densidad poblacional y el constante incremento del índice de litigiosidad que se registra en todo el país imponen la instrumentación de medidas como la que se propone en el presente proyecto, que apunta al permanente mejoramiento del servicio del Poder Judicial”. Si bien esto es obvio, el proyecto no ofrece dato estadístico alguno que indique cuál ha sido el crecimiento poblacional al que se refiere en cada región, cuál es el nivel de población que se toma como referencia base en cada región, cuál es la relación entre el incremento poblacional y el incremento del índice de litigiosidad por región (esto es, si el incremento del índice de litigiosidad fue proporcionalmente mayor, igual o menor al incremento poblacional), cuáles son las competencias que han visto incrementados sus índices de litigiosidad, cuáles son las razones que –además del incremento poblacional– contribuyeron al incremento de la litigiosidad; tampoco conocemos cuál es el índice de litigiosidad ideal o aquel que se quiere alcanzar y cuál es el índice de litigiosidad que existe en cada región, cuál es el impacto esperado de la creación de los cargos en dicho índice, entre otras cuestiones, de modo tal que permitan evaluar cuál debería ser la asignación de los cargos que por el proyecto se pretenden crear. La ausencia de toda esta información, que es necesaria para analizar adecuadamente la pertinencia de la creación de los cargos, jerarquía escalafonaria y asignación, es una falencia importante de este proyecto, que deberá ser una tarea a cumplir por el Poder Judicial, y para ello es necesario que los organismos correspondientes le brinden la información necesaria y adecuada para poder tomar tal decisión.

En los fundamentos del proyecto también se sostiene: “La asignación de cargos permitirá mejorar la atención de las causas pendientes en los distintos fueros, tanto las vinculadas con la violación de los derechos humanos, así como aquellas que atañen al fuero penal que abarca delitos contra la seguridad de las personas y los demás fueros del ámbito judicial”. Si la finalidad de esta propuesta de ley es crear cargos en los juzgados y tribunales que tienen a su cargo las causas contra las violaciones de los derechos humanos, el proyecto debería simplemente crear los cargos y asignarlos directamente en aquellos juzgados y tribunales, tal como ocurre con cualquier creación de cargos en cualquier juzgado o tribunal del Poder Judicial de la Nación. Lo mismo se aplica a los cargos que serán asignados al fuero penal y a cualquier otro fuero. No existe razón alguna, más allá de la pobreza de planificación de políticas públicas serias para el servicio de administración de justicia, para no realizar esta asignación de los cargos que debe realizar el Congreso de la Nación. Por otro lado, el proyecto de ley ignora que el avance

de las causas de derechos humanos se ve perjudicado principalmente por cuestiones que no tienen que ver sólo con la dotación de personal de los tribunales, sino con las vacancias de los juzgados y tribunales federales encargados de su juzgamiento y el régimen de subrogancias, la acumulación innecesaria de procesos, la falta de acumulación de procesos que deben tramitar juntos, el incumplimiento injustificado por parte de los jueces y tribunales de los plazos legales, la indefinición de ciertos plazos legales y otros problemas que surgen de la mera lectura de los documentos que se encuentran en el sitio web de la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las Causas por Violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el terrorismo de Estado, dependiente del Ministerio Público Fiscal. Podemos presumir, obviamente, que el incremento de la dotación de personal tendrá algún impacto positivo en el trámite de las causas sobre violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, el proyecto de ley no ofrece información suficiente para explicar de qué modo el incremento de la dotación de personal es la medida más eficiente para solucionar o paliar los problemas que afectan a los organismos que deben resolver estas causas y cuáles son las medidas alternativas que fueron descartadas y por qué simplemente estamos tratando un proyecto que sólo ofrece como alternativa la creación de cargos. Asimismo, tal como afirma Alberto Binder: “Por otra parte, tampoco sería un enfoque adecuado analizar todo el problema judicial desde la perspectiva de la respuesta al terrorismo de Estado porque más allá de su indudable importancia, dejaría por afuera una innumerable cantidad de temas no directamente vinculados a esa cuestión. No obstante, siempre estará presente –porque así lo ha estado– en el diseño de la política judicial de estos años”.⁶

En otro orden de ideas, la importancia de las estadísticas a la hora de planificar la estructura y el funcionamiento del sistema judicial ha sido reconocida por el informe final de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que tuvo lugar en marzo de 2008, titulado Plan Iberoamericano de Estadística Judicial. Allí, la cumbre judicial iberoamericana establece pautas o guías que deberán seguir los países para elaborar estadísticas referidas al sistema judicial.

De acuerdo con las conclusiones de esta cumbre: “...El contar con información acerca de la operación, el entorno y las perspectivas futuras de una o varias instituciones, que sea a la vez oportuna, completa y de calidad es esencial en la actualidad para múltiples propósitos.

”En el ámbito judicial, se pueden identificar por lo menos tres propósitos centrales, que son contar con información para la gestión del Poder Judicial, para el diseño y monitoreo de políticas públicas judiciales que podrían involucrar el trabajo tanto de los órganos

⁵ Juan Enrique Vargas Viancos, *Eficiencia en la Justicia*, pp. 26 y 27.

⁶ Ver Alberto M. Binder, *La política judicial de la democracia argentina - Vaivenes de la reforma judicial*.

judiciales como de otras instituciones, y finalmente para la rendición de cuentas a la ciudadanía.

”En relación con el primer propósito mencionado, el de la gestión del Poder Judicial, se requiere información no sólo para evaluar lo realizado en el pasado, sino que también para tomar decisiones cercanas y para elaborar planes y estrategias de mejoramiento para el futuro de corto, mediano y de largo plazo. Teniendo la gestión de instituciones como el Poder Judicial diversas dimensiones relacionadas con aspectos de gobierno, de gerencia y de operación rutinaria, y además estando referida a múltiples ámbitos, como la tramitación de causas, la atención de ciudadanos, el uso de recursos públicos, entre otros aspectos, se tiene como resultado que existen numerosos grupos de usuarios (como magistrados de una Corte Suprema o de una Corte de Apelaciones, jueces, gerentes administrativos, funcionarios del Poder Judicial, etcétera), requiriendo cada uno de los cuales un nivel de detalle y periodicidad de información para sus fines particulares, lo que resulta en una creciente y compleja demanda de información.

”En cuanto al propósito de las políticas públicas judiciales, contar con información confiable, completa y oportuna es fundamental para el diagnóstico de las debilidades y fortalezas de la acción del Estado en un ámbito de interés, para el diseño de intervenciones públicas y para el monitoreo y evaluación de los impactos alcanzados. Un ejemplo de este tipo de políticas es la implementación, con distinto grado de avance y profundidad dependiendo del país, de sistemas orales que reemplacen a los sistemas escritos en la tramitación de casos judiciales, en materia penal. Tener información acerca de los resultados de la persecución penal del Estado, en cuanto a aspectos como la cantidad y tipo de términos de casos, los tiempos necesarios para su resolución, los costos necesarios para su tramitación para el Estado y para los intervinientes, el nivel de protección y respeto de los derechos de los involucrados en un proceso penal, entre otros aspectos, son esenciales para saber si se han logrado los objetivos perseguidos al inicio de estas reformas. Este tipo de propósitos requiere información de múltiples fuentes y es requerida probablemente por más actores que la información requerida para la gestión interna de una institución.

El tercer propósito para el cual se requiere contar con información en el ámbito judicial, es el de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Esto se ha convertido no tanto en una buena intención de las autoridades judiciales, sino en una necesidad, que en algunos países ha estado incluso reforzada por la promulgación de leyes relacionadas con la transparencia de la gestión pública, dentro de la cual están los poderes Judiciales. En este contexto, el demostrar el buen uso que se le da a los recursos públicos que se destinan al funcionamiento de las instituciones del sistema judicial, es una necesidad y una obligación, especialmente en contextos en donde algunas reformas judiciales han requerido

la inversión de recursos con valiosos usos alternativos para la ciudadanía.

”Sin embargo, la rendición de cuentas no sólo se limita a demostrar una buena gestión del presupuesto asignado a una institución, sino que también ha significado en algunos países un creciente debate público acerca de temas como la evaluación de jueces y magistrados, los mecanismos de designación para ciertos cargos, los contenidos de planes de trabajo y proyectos de mejoramiento e incluso el contenido de algunos fallos, en cuanto generan un impacto en lo social y en lo económico, entre varios otros aspectos.”⁷

Siguiendo a Binder en la descripción del reformas judiciales y sus perspectivas, en la región y, en la Argentina particularmente “...podemos señalar que en la Argentina, al igual que en los restantes países de la región, es posible ordenar los intentos de reforma judicial desde la perspectiva del entrecruzamiento o competencia de tres visiones básicas sobre la estrategia más conveniente para desencadenar o llevar adelante los procesos de cambio. Según una primera visión, la falla principal de la administración de justicia –y por lo tanto el principal remedio que necesita– proviene de las deficiencias profesionales y humanas de los jueces y funcionarios judiciales. Ya sea que se trate de problemas de formación profesional e intelectual, de falta de compromiso con los valores democráticos, de fallas éticas en su desempeño o de una débil conciencia moral, lo cierto es que los jueces no están a la altura de sus cargos. Se debe, en consecuencia, provocar remociones de esos jueces y, para el futuro, mejorar el sistema de nombramiento, control y remoción. Cuando esto ocurra mejorará el desempeño del sistema judicial en su conjunto y renacerá la confianza ciudadana”.⁸

“Para una segunda visión, el problema principal consiste en la deficiente administración de los recursos humanos y materiales que mueven la maquinaria judicial. Todos los procesos de trabajo que se desarrollan, desde la atención al público hasta la realización de audiencias o el dictado de sentencias, se han vuelto obsoletos y la incorporación de la ayuda tecnológica es débil, caótica e inadecuada. Por más que los jueces y funcionarios trabajen mucho y con dedicación todo su esfuerzo se ve diluido por los defectos de la organización y la administración de los tribunales”, que no responden a los parámetros más elementales de la administración moderna.⁹

⁷ XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Plan Iberoamericano de Estadística Judicial, pp. 10 y 11.

⁸ Esta visión influyó en toda la región latinoamericana sobre la base de muchos de los ejemplos del tratamiento que tuvo el tema en la transición española. Para ver el tema en una versión periodística y amena: Bonnin, Pere: *Los pobres jueces de la democracia*, Plaza&Janés, 1985, 242 p.

⁹ Ver Binder, Alberto, y Obando, Jorge: *De las repúblicas aéreas al Estado de derecho –un debate sobre la reforma judicial en América Latina–*, Ed. Ad Hoc, 2004, 257 y ss., capítulo dedicado a los problemas de administración de los tribunales.

”Una tercera visión señala que el problema fundamental reside en un problema más profundo que se relaciona con la pervivencia de estructuras de trabajo regidas por normas antiguas y por modelos de organización y gobierno judicial rígido, vertical y burocrático. Esta visión destaca que ellos no son ‘defectos’ de la administración de justicia, sino la pervivencia de un modelo judicial autoritario, proveniente de la tradición inquisitorial propia de la Colonia que genera una matriz político-estructural que es necesario revertir para adecuarla a los modelos judiciales de tipo republicano-liberal.¹⁰

”Cualquier lector avezado pronto se dará cuenta de que en realidad estas tres visiones no son incompatibles y que con gran seguridad uno podría afirmar que cada visión destaca una parte importante del problema. Como esa observación es totalmente cierta, de lo que se trataría es de construir una visión más comprensiva de tipo ‘integral’ con capacidad de abarcar todos los problemas y de proponer soluciones en todas las dimensiones. Así nace una cuarta visión, aparentemente superadora, que ha nutrido y sigue nutriendo los sucesivos planes integrales de la reforma judicial, de los cuales en la Argentina existen varias versiones. Lo que ocurre es que el problema está instalado en otro plano. La competencia entre las tres visiones y finalmente entre cada una de ellas y la visión ‘integral’ se da en el plano de la perspectiva estratégica. Un plano esencial a la hora de diseñar una política de cambio ya que se trata de encauzar recursos escasos en todos los niveles y obtener escalonadamente resultados en un programa coherente de mediano plazo.

”Tenemos pues ahora un cuadro de análisis un poco más rico, en mi opinión, para comprender la reforma judicial en nuestro país. Entre la pervivencia de las tendencias manipuladoras de la administración de justicia y la competencia entre tres visiones que no lograron generar una visión integral que incorporara la dimensión estratégica, se van hilvanando de un modo no muy coherente acciones de todo tipo y líneas de acción que no han permitido en ninguno de los campos provocar un verdadero salto cualitativo.”¹¹

Binder agrega: “De hecho, todavía no se ha logrado que el conjunto de partidos políticos asuman la existencia siquiera de la política judicial como una política de gobierno y menos aún se puede lograr tan rápidamente que los distintos equipos de gobierno estén dispuestos a llevar adelante una política de base común. Vemos pues, que si bien no existe ningún problema ‘tecnico’

alrededor de la idea de planes integrales y que como guía de trabajo puede servir a muchos sectores, esos planes no son aún una herramienta eficaz para resolver los principales problemas que tiene la instalación de una política judicial de transformación en nuestro país. Mucho más aún cuando el escenario judicial argentino es altamente diversificado, se desarrolla en un sistema institucional federal y por lo tanto fragmentado y ello es una virtud no un defecto de nuestro sistema judicial. El desarrollo de la política judicial en la Argentina reclama, en mi opinión, más debate que consenso, más confrontación democrática que rápido acuerdo, más claridad en las políticas sectoriales que una política común, mayor diversificación de actores y lenguajes que la elaboración de una visión común.”

Desafortunadamente, este debate sigue ausente y tampoco es siquiera señalada su necesidad en el proyecto que estamos considerando. No existe un intercambio profundo de ideas, propuestas, visiones, ni un abordaje que diversifique e intensifique una discusión robusta sobre las cuestiones fundamentales para una verdadera mejora del servicio de administración de justicia.

Por ello, insistimos, la creación de los cargos en el Poder Judicial de la Nación y en el Ministerio Público, es un paliativo, no una verdadera respuesta a los dificultades que enfrenta el sistema judicial ni es realizada como resultado de una adecuada planificación y evaluación de los objetivos, necesidades y problemas del sistema judicial, sino que, por el contrario, constituye un ejemplo más de la ausencia absoluta de planificación con respecto al funcionamiento del sistema.

2. La inconstitucionalidad de las facultades otorgadas al jefe de Gabinete de Ministros

El artículo 3° del proyecto autoriza al jefe de Gabinete de Ministros a modificar las partidas presupuestarias y a realizar las compensaciones que sean necesarias para incrementar los presupuestos del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público. Además, el artículo 4° del proyecto dispone que los cargos no serán cubiertos sino hasta que el jefe de Gabinete modifique las asignaciones presupuestarias. Así, si bien el Congreso de la Nación es quien formalmente crea los cargos, el proyecto de ley somete a la voluntad del jefe de Gabinete el funcionamiento efectivo de lo dispuesto por ley. Así, la voluntad del Congreso, el órgano más representativo y democrático, queda supeditada a la del jefe de Gabinete, que ni siquiera es elegido por el voto del pueblo de la Nación. Todo ello vulnera el sistema previsto en la Constitución Nacional para la sanción de la ley de presupuesto y el sistema de división de poderes en el que el primero se basa.

Tal como lo hemos sostenido al discutirse la ley de presupuesto 2009,¹² la delegación de la facultad de

¹⁰ Sobre esta perspectiva, ver Maier, Julio. B. J. *Derecho procesal penal*. Tomo I, Ed. Del Puerto. Págs. 259 y ss. También Binder, Alberto, *La fuerza...* Ya citado donde se muestra la influencia de la configuración histórica en temas muy concretos del funcionamiento de la justicia penal. Lo allí dicho sería aplicable sin problemas al resto de la administración de justicia. Ver también *De las repúblicas aéreas...* cit. capítulo *La reforma judicial en perspectiva histórica*, págs. 683 y ss.

¹¹ Ver Alberto M. Binder, *La política judicial de la democracia argentina - Vaivenes de la reforma judicial*.

¹² Igualmente, en el caso de los presupuestos desde 2001 a la fecha. Ver versiones taquigráficas en www.hcdn.gov.ar

reasignar partidas presupuestarias en la Jefatura de Gabinete de Ministros viola la forma republicana de gobierno, que fue adoptada por nuestro país, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Nacional. Esta forma de gobierno, entre otras condiciones, incluye una clara división de poderes. Por ello; los diferentes poderes dividen funciones y se controlan mutuamente, constituyendo un sistema de frenos y contrapesos destinado a evitar la acumulación de poder y el consecuente riesgo para los derechos y garantías individuales. Precisamente, uno de los objetivos principales de este sistema es dotar al diseño institucional de garantías contra la excesiva concentración de poder por parte de alguno de sus órganos. Como sostiene Gelli “la finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales que suscita la centralización en la toma de decisiones públicas. Por eso la concentración de poder es rechazada enérgicamente en el artículo 29 de la Constitución Nacional”.¹³ La concentración de ciertas facultades propias de la rama legislativa en el Poder Ejecutivo, como lo es la facultad de reasignar partidas presupuestarias, implica una violación al principio republicano de la división de poderes.

La aprobación del presupuesto es una decisión de enorme relevancia para el país, pues en él se establecen las pautas del modelo social y económico. Por ello, la Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 8, dispone que corresponde al Congreso de la Nación fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, sobre la base del programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas. Consecuentemente, toda decisión que no respete esta facultad privativa del Congreso Nacional resulta inconstitucional. La misma conclusión surge de la interpretación armónica de los artículos 99, 76 y 29 de la Carta Magna, que vedan la posibilidad de que el Poder Ejecutivo se arroge atribuciones propias del Poder Legislativo.

Como regla general debe entenderse que el dictado de normas de carácter legislativo, por parte del Poder Ejecutivo, se encuentra vedado constitucionalmente. La Carta Magna contiene diversas cláusulas en apoyo de esta afirmación, como son los artículos 29, 76 y 99, inciso 3. Pese a que existen ciertas excepciones, debe entenderse que el principio constitucional general consagra la prohibición por parte del Poder Ejecutivo nacional de emitir disposiciones de carácter legislativo. Esta regla de carácter general impone la necesidad de prestar una particular atención ante supuestos de delegación legislativa o invasión de funciones por parte del Ejecutivo, ya que estas situaciones se consideran a priori como “prohibidas”. Como se señaló en el caso

“Delfino”, “... el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos. Es éste un principio uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado enfáticamente por ésta en el artículo 29...”¹⁴

Ahora bien, según el artículo 76 de la Constitución Nacional, sólo podrán delegarse ciertas facultades legislativas al Poder Ejecutivo “en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Así, la delegación legislativa debe estar sujeta a los siguientes requisitos:

1. Sólo pueden delegarse facultades al presidente de la Nación, no así a la administración pública en general, ni en el jefe de Gabinete.

2. Se admite sólo en dos supuestos excepcionales:¹⁵ materias determinadas de administración o de emergencia pública.

3. El Congreso debe establecer las bases, es decir, fijar la política legislativa que deberá respetar el Poder Ejecutivo en su actividad normativa.¹⁶

4. La ley delegante debe fijar un plazo para el ejercicio de la facultad legislativa delegada.¹⁷

5. Posterior control por parte de la Comisión Bicameral Permanente.¹⁸

A la par se ha señalado que “el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al ejecutivo, a la vez que debe preverse un tiempo limitado, pasado el cual las facultades concedidas puedan ser recuperadas por aquél”. “El primero de tales límites importa que no será admisible una simple delegación legislativa al Poder Ejecutivo, que no contenga las pautas para su accionar”.¹⁹ A su vez se ha dicho que “en un sistema representativo es función de los representantes del pueblo efectuar las decisiones difíciles que son necesarias para fijar las políticas públicas significativas. Cuando el Congreso delega sus poderes en forma global, con la sola limitación de un vago estándar de interés público, está

¹⁴ Fallos: 148:430.

¹⁵ Santiago (h.), Alfonso. *La delegación legislativa en la reciente práctica institucional Argentina*, publicado en “La Ley”, 27 de agosto de 2004, 18.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Complementariamente, señala el artículo 100 en su inciso 12: *Corresponde al jefe de Gabinete de Ministros refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.*

¹⁹ Rosatti, Horacio D; Barra, Rodolfo C; García Lema, Alberto M; Masnatta, Héctor; Paixao, Enrique; Quiroga Lavié, Humberto. *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 1994, páginas 398-404.

¹³ Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación argentina, comentada y concordada*, Ed. La Ley, Buenos Aires, año 2003, 2° edición, página 19. En sentido similar ver: Justo López, Mario. *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1994, 2ª edición, pág. 391.

abdicando su trabajo de realizar las decisiones difíciles sobre las políticas públicas”.²⁰

De esta forma, es claro que la atribución de modificar el presupuesto es una atribución privativa del Congreso de la Nación (según lo dispuesto expresamente por el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional y por el principio de legalidad del gasto público),²¹ y que no puede ser objeto de delegación. Por otra parte, aun cuando se tratara de una materia pasible de delegación –que insistimos, no lo es– ni siquiera se contempla el estricto cumplimiento de los requisitos enumerados precedentemente. Ninguno de los requisitos previstos se encuentra satisfecho en este caso del proyecto bajo análisis.

A modo de conclusión sobre la inconstitucionalidad de la delegación legislativa prevista por el proyecto bajo análisis debe destacarse lo señalado por estudios sobre transparencia presupuestaria que justamente criticaron este tipo de delegaciones. Ya en el año 2003, según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, Argentina figuraba como uno de los países menos transparentes en esta materia. La ONG Poder Ciudadano cita uno de las conclusiones de este informe: “En Argentina la intervención del Legislativo está formalmente prevista a posteriori, así que el ejecutivo tiene discrecionalidad en este sentido, perjudicando así la transparencia en la asignación de recursos. [...] En estos últimos años, y con motivo de la crisis económica, se concedieron poderes especiales al Ejecutivo, haciendo que esa disposición no siempre se cumpla. En la práctica, el Poder Ejecutivo realiza más modificaciones de las que está autorizado a hacer por ley”.

También, recuerda que, entre las recomendaciones efectuadas a nuestro país, se encuentra la de “mayor cumplimiento a la ley de presupuesto por parte del Ejecutivo, reduciendo la delegación de facultades del Legislativo hacia el Ejecutivo”. Otra debilidad relevada del estudio es el fuerte nivel de discrecionalidad del Ejecutivo para realizar modificaciones a la ley aprobada por el Congreso Nacional y la escasa participación del Poder Legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio”.²²

²⁰ Schwartz, Bernard. *Administrative Law. A. Casebook, Little, Brown and Company*, 1994, página 118.

²¹ Como señaló la Corte Suprema de la Nación: “Es de la esencia misma del sistema económico constitucional que rige en la Nación y en todas las provincias que forman y que se halla consignado en las expresas disposiciones constitucionales, que el poder de disponer de los dineros públicos reside en el departamento legislativo del gobierno, aun cuando corresponda al Ejecutivo, por la naturaleza sus funciones, hacer efectivas las disposiciones de aquél” (C.S.J.N. , *Fallos* 148: 81, caso “Dellepiane c/provincia de Tucumán”).

²² Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Una comparación de 10 países, año 2003, Informe Argentina, página 16.

En índice 2005,²³ respecto de las “modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio”, se señala que “en Argentina, país en donde la ley (ley 24.156 de Argentina.) establece que el Ejecutivo debe informar al Legislativo acerca de cambios presupuestarios en cuanto a posibles transferencias, lo que sucede en la práctica es que se toman decisiones de cambios presupuestarios entre unidades administrativas, no sólo dejando de lado la participación de la legislatura, sino que tampoco se rinden cuentas al respecto”.

Entre las recomendaciones formuladas para la Argentina, sobre “cambios en el presupuesto” se citan:

“Limitación de las instancias en las que el Poder Legislativo delega discrecionalmente facultades en el Poder Ejecutivo.

”Ampliación del debate presupuestario con las organizaciones intermedias, para lograr alternativas válidas para poder suplir las emanadas del Poder Ejecutivo.

”Realización del seguimiento presupuestario trimestral comparando lo ejecutado, las metas y lo presupuestado en los distintos programas de cada Jurisdicción.

”Informar a la opinión pública de las desviaciones ocurridas y de las sanciones a los funcionarios si así correspondiera conforme a su responsabilidad.

”Publicación mensual de la información referida a la asignación de la partida ‘gastos figurativos’ y ‘contribuciones figurativas’, (partidas que atentan contra la transparencia presupuestaria) detallando montos y distribución, con el sustento técnico-política de dichas asignaciones.

”Publicación discriminada del destino programático de los fondos obtenidos por préstamos que otorgan los organismos multilaterales de créditos, informando el grado de avance y sustentando la decisión de las asignaciones.

”Disposición de la información que pueda ser comparada entre distintos ejercicios presupuestarios”.

Finalmente, el presupuesto es una herramienta fundamental a los fines de garantizar el pleno respeto a los derechos de los habitantes. Prácticamente todos los derechos, sean civiles, políticos, económicos y culturales, requieren dinero del erario público para ser satisfechos y protegidos. Por ello, confiamos en el Congreso Nacional la facultad de ponderar los diferentes intereses y discutir acerca de las mejores formas de invertir los recursos existentes. Tanto mayorías como minorías tienen el pleno derecho de discutir y debatir, aquellas decisiones que afectarán sus vidas y derechos. Nadie está dispuesto a dejar estos criterios en manos de órganos unipersonales y no deliberativos. Menos aún

²³ Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005. Por otro lado, las variables peor evaluadas han sido: Cambios en el presupuesto. Participación ciudadana en el presupuesto. Control sobre funcionarios públicos.

en las manos del jefe de Gabinete, que ni siquiera está dotado de la legitimidad popular. ¿Por qué el pueblo argentino, las mayorías, las minorías, deberían estar sujetos a la voluntad del jefe de Gabinete y a sus decisiones discrecionales en cuanto a la reestructuración de partidas presupuestarias?

El artículo 3° del proyecto de ley, que delega en el jefe de Gabinete de Ministros facultades para disponer las reestructuraciones presupuestarias necesarias para la creación de los cargos, constituye una franca violación a la Constitución Nacional. Las modificaciones a la ley de presupuesto que son necesarias para efectivizar la creación de cargos en el Poder Judicial de la Nación y en el Ministerio Público deben realizarse a través de una ley que establezca cuál es el monto de dinero que será reasignado al Poder Judicial y al Ministerio Público y cuál será la partida presupuestaria que será reducida como consecuencia de la creación de los cargos.

En este caso en particular, las facultades delegadas al jefe de Gabinete no sólo invaden la competencia del Congreso de la Nación sino que ponen en riesgo la autarquía financiera del Poder Judicial de la Nación y, en consecuencia, su independencia. En efecto, la delegación en el jefe de Gabinete de la facultad de reasignar las partidas somete el efectivo funcionamiento de la ley a la voluntad del jefe de Gabinete. Así, la ley que crea los cargos no tendrá efectos hasta tanto el jefe de Gabinete decida reasignar las partidas. La ley nada garantiza al Poder Judicial y al Ministerio Público y, por el contrario, otorga a un miembro del Poder Ejecutivo un poder financiero que resulta contrario al propósito perseguido al otorgar autarquía financiera al Poder Judicial de la Nación. El Poder Judicial quedará así supeditado a la voluntad del jefe de Gabinete de Ministros y a constantes negociaciones para que efectivice la creación de los cargos, en desmedro de la independencia judicial, que este Congreso de la Nación debe garantizar, definiendo por sí la creación de cargos y la asignación presupuestaria correspondiente, de modo tal de tornar realmente ejecutivo este proyecto.

Por las razones expuestas, nos oponemos parcialmente a la aprobación del proyecto de ley 4-JGM-2009.

Marcela V. Rodríguez.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO ESTEBAN BULLRICH

Señor presidente:

Atento al proyecto de ley de referencia por el cual se modifica el presupuesto general de la administración pública nacional para el año 2009 –ley 26.422– para incorporar en la jurisdicción Poder Judicial setecientos cincuenta (750) cargos de planta permanente y en la jurisdicción Ministerio Público ciento veinticuatro (124) cargos de planta permanente, considero necesario disentir en tanto el mismo profundiza instrumentos de excepción que permiten movimientos discrecionales

por parte del Poder Ejecutivo sobre lo legislado en materia presupuestaria.

Es auspicioso que el Congreso responda de manera firme y sin dilaciones respecto al pedido del Poder Judicial para ver incrementada la capacidad operativa de las cortes y los sistemas de fiscalía y defensa. Acompañamos el despacho de la mayoría porque es cierta y real la necesidad de acrecentar la planta de recursos humanos para la administración de justicia.

Sin embargo, surge el reparo por la forma en que se busca instrumentar esta modificación al presupuesto nacional. Desde que los artículos 3° y 4° del expediente en consideración otorgan facultades al jefe de Gabinete de Ministros para decidir, por sí solo, cómo reestructurar las partidas existentes de las jurisdicciones de la administración pública para cubrir las erogaciones que genere la creación de los cargos para este año, y que servirá así de criterio para los ejercicios futuros, aparece una incompatibilidad con lo que el Congreso debe legislar atento al mandato constitucional. El Poder Legislativo no debe continuar delegando materia de su exclusiva competencia en el Poder Ejecutivo, y menos aún permitir la subdelegación, recayendo esta en el jefe de Gabinete de Ministros que ni siquiera es el Poder Ejecutivo.

Insistiremos en que la forma correcta de presentar este tipo de iniciativas, que sin dudas aspiran a solucionar problemas concretos de la agenda pública, es explicando con información detallada (que no se acompañó al proyecto de ley en consideración) cómo la creación de los cargos es un alternativa que tornará eficiente la tramitación de las investigaciones, procesos y causas judiciales, y en qué partida y por qué existen recursos ociosos que puedan atender las nuevas erogaciones. Y una vez que el Congreso reciba dicha explicación y considere necesario instrumentar la modificación al Presupuesto, debe ser el mismo Congreso quien indique específicamente el movimiento de créditos de las partidas existentes para atender el incremento de cargos, sin necesidad de violentar los principios republicanos.

En resumidas cuentas, acompañamos el despacho de la comisión sosteniendo la disidencia parcial, aquí fundamentada.

Estebán J. Bullrich.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el mensaje 273, del 13 de mayo de 2009 y el proyecto de ley por el cual se incorpora al presupuesto del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público para el ejercicio 2009 los cargos detallados en los anexos I y II, respectivamente; y, luego de su exhaustivo análisis han resuelto despacharlo favorablemente.

Luis F. Cigogna.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 13 de mayo de 2009.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley tendiente a incorporar al presupuesto general de la administración nacional, setecientos cincuenta (750) cargos a la planta permanente de la Jurisdicción 05 - Poder Judicial de la Nación, así como también ciento veinticuatro (124) cargos a la planta permanente de la Jurisdicción 10 - Ministerio Público.

Dicho proyecto propicia, asimismo, autorizar al jefe de Gabinete de Ministros a realizar las compensaciones necesarias a los efectos de incrementar los presupuestos vigentes del Poder Judicial de la Nación, del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa a los fines de su implementación.

El objetivo del presente proyecto responde a la necesidad de incrementar la dotación vigente de personal en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, a los efectos de agilizar el conjunto de los trámites judiciales en curso con el fin de lograr una más eficiente administración de justicia.

La creciente densidad poblacional y el constante incremento del índice de litigiosidad que se registra en todo el país imponen la instrumentación de medidas

como la que se propone en el presente proyecto, que apunta al permanente mejoramiento del servicio del Poder Judicial.

La asignación de cargos permitirá mejorar la atención de las causas pendientes en los distintos fueros, tanto las vinculadas con la violación de los derechos humanos, así como aquellas que atañen al fuero penal que abarca los delitos contra la seguridad de las personas y los demás fueros del ámbito judicial.

Esta incorporación implica una modificación a la ley 26.422, del presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal 2009, en cuyo artículo 6° establece que no se podrán aprobar incrementos en los cargos y horas de cátedra que excedan los totales determinados en las planillas anexas a dicho artículo para cada jurisdicción, organismo descentralizado e institución de la seguridad social.

De acuerdo con lo expresado, se remite el proyecto de ley de modificación del presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal 2009 con sus correspondientes planillas anexas.

Por lo expuesto, se solicita a vuestra honorabilidad la pronta aprobación del presente proyecto de ley.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 273

*Sergio T. Massa. – Carlos R. Fernández. –
Aníbal D. Fernández.*