



El análisis presupuestario como una herramienta para facilitar el cumplimiento de sentencias que reconocen derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

Las directivas presupuestarias concretas

Por Dalile Antúnez y Luciana Morón¹

Las sentencias judiciales dictadas en procesos colectivos en los que están en juego DESC pueden presentar una cierta complejidad al ser implementadas. Esto se debe a que, a diferencia de los casos más tradicionales, las pretensiones suelen comprender a un número mayor de sujetos y consistir en obligaciones de hacer a cargo del Estado. Aquí explicaremos por qué el análisis presupuestario puede resultar una herramienta útil para facilitar la organización, el control y la efectivización del cumplimiento de esta clase de sentencias². Ilustraremos nuestras ideas con sentencias dictadas por jueces/zas de distintos países del mundo que reconocen el valor del análisis presupuestario y ordenan directivas presupuestarias concretas³, tales como que el Poder Ejecutivo estime el costo de dar cumplimiento a la sentencia, que asigne en el proyecto de ley de presupuesto las partidas necesarias para cumplirla y que ejecute esas partidas sin desviarlas a otros fines.

Cabe aclarar que el uso de esta herramienta no modifica el contenido de fondo de las sentencias y, en consecuencia, no transgrede las facultades constitucionales de los/as jueces/zas. Las sentencias condenatorias contra los Estados —tanto las que reconocen DESC como otras (por ejemplo, una indemnización por un incumplimiento contractual)— suelen tener consecuencias presupuestarias, en el sentido de que para cumplirlas es necesario asignar y ejecutar fondos públicos. Visibilizar este paso (en la parte dispositiva de la sentencia de fondo o en órdenes dictadas durante el proceso de ejecución) no altera la sustancia de la condena, sino que simplemente explicita una condición necesaria para su cumplimiento, que ya estaba implícita antes. Esto hace que no sea necesario esperar a que finalice el plazo otorgado para el cumplimiento de la orden de fondo (por ejemplo, la construcción de una escuela) para poder evaluar por primera vez si éste se efectuó. En cambio, el control judicial del cumplimiento puede comenzar ya al momento de verificar, por ejemplo, si el Estado asignó las partidas necesarias en la ley de presupuesto. Detectar eventuales incumplimientos de las directivas en etapas tempranas del ciclo presupuestario —que, de no ser revertidos, derivarán necesariamente en un incumplimiento del fondo de la sentencia— permite al/a la juez/a ordenar que éstos sean remediados a tiempo. Por supuesto, la decisión pormenorizada respecto del modo en el que serán asignados y ejecutados los fondos (por ejemplo, a qué contratista deberán abonarse) está fuera de la órbita de decisión judicial.

1) La organización del cumplimiento de las sentencias

En primer lugar, el dictado de directivas presupuestarias concretas como las señaladas permite que el/la juez/a organice un plan de cumplimiento de la sentencia, que identifique y explicita ordenadamente cada uno de los pasos necesarios que el Estado debe dar en relación con el presupuesto. Un buen ejemplo de esto es lo dispuesto por la Corte Constitucional de Colombia⁴ en un caso sobre la situación de la población desplazada. La Corte ordenó que “el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de (i) precisar la situación actual de la población desplazada (...); (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades

¹ Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

² Al respecto, ver: Maurino, Gustavo, “El Presupuesto en el Poder Judicial: Herramientas para la Efectividad de los Derechos Sociales”, disponible en: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/12_implementacion_sentencias_judiciales.pdf

³ Todos los casos citados en este artículo están disponibles en la base de datos de ACIJ en el sitio: <http://presupuestoyderechos.acij.org.ar/>

⁴ Expediente T-653010 y acumulados, resueltos por la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional el 22 de enero de 2004.

territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación”.

2) El control del cumplimiento de las sentencias

Naturalmente, contar con un plan detallado ayuda a que el/la juez/a y las partes puedan controlar su cumplimiento continuamente a lo largo del plazo previsto, y no recién una vez finalizado éste. Efectuar un seguimiento “en tiempo real” (en relación con el cumplimiento escalonado de cada una de las directivas ordenadas) permite detectar tempranamente eventuales incumplimientos. La Corte Suprema de Nueva York, Estados Unidos⁵, en un caso sobre el derecho a la educación, ordenó “que al elaborar un presupuesto para el año fiscal que comienza el 1º de abril de 2006, el Gobernador y la Legislatura deben considerar, como dentro del rango del financiamiento constitucionalmente exigido para el Distrito Escolar de la Ciudad de Nueva York, el plan de financiamiento propuesto de al menos U\$S 4.700 millones en fondos operativos adicionales y el gasto anual de U\$S 5.630 millones recomendado por los Árbitros, o una suma intermedia, para ser incorporados gradualmente a lo largo de un período de más de cuatro años; y deben asignar esa cantidad, para remediar las violaciones constitucionales halladas en CFE II [un fallo anterior dictado en la misma causa]; y que, al promulgar ese presupuesto, el Gobernador y la Legislatura deben implementar un plan de mejoramiento del capital que invierta U\$S 9.179 millones durante los próximos cinco años o de otro modo satisfaga las necesidades de capital de las escuelas de la Ciudad constitucionalmente reconocidas”.

3) La efectivización del cumplimiento de las sentencias

Finalmente, que los/as jueces/zas expliciten los pasos presupuestarios que debe dar el Estado y controlen que de hecho los dé hará más fácil identificar a tiempo el nivel de decisión en el que el cumplimiento de la sentencia se obstaculiza y remediar la situación. Un Tribunal de segunda instancia de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina⁶, hizo lugar a una medida cautelar solicitada por el Instituto Espacio para la Memoria⁷ en respuesta al hecho de que, si bien la Legislatura local aprobaba cada año el anteproyecto de presupuesto que éste presentaba, luego las partidas asignadas eran recortadas por el Poder Ejecutivo local. El Tribunal señaló que “los fondos necesarios para que los fines de la institución mencionada se concreten se encuentran asignados por la ley de su creación” y “deben, por imperio legal, tener garantía presupuestaria suficiente por parte del poder ejecutivo; cuestión que no puede agotarse con la mera remisión a la Legislatura de las asignaciones que se estimen corresponder, sino que debería además implicar posteriormente la realidad de un usufructo efectivo de tales créditos”. Consideró que era necesario “dar garantía efectiva a créditos que fueron reconocidos por la propia Legislatura” y, para ello, ordenó al Gobierno de la Ciudad “que se abstenga de realizar restricciones o reasignaciones presupuestarias sobre las partidas asignadas al Instituto Espacio para la Memoria y vigentes a la fecha, poniendo a disposición de la actora el total de dichos fondos para hacer frente a los gastos que demande el cumplimiento de su objeto”.

⁵ Caso “Campaign for Fiscal Equity, Inc. v State of New York” (2006 NY Slip Op 02284 [29 AD3d 175]), resuelto por la División de Apelaciones de la Corte Suprema de Nueva York, Primer Departamento, el 23 de marzo de 2006.

⁶ Caso “De Wandelaer Jean y otros c/ CGBA s/ otros procesos incidentales” (Expediente N° 40239/1), resuelto por la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 12 de julio de 2012. Esta sentencia quedó firme ya que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires rechazó, el 13 de agosto 2014, la queja interpuesta por el Gobierno (Expediente N° 9797/13).

⁷ El Espacio para la Memoria era un ente autárquico y autónomo cuyo objeto era resguardar y transmitir la memoria e historia de los hechos ocurridos en el país durante la última dictadura militar.