VII CUMBRE IBEROAMERICANA DE PRESIDENTES DE CORTES SUPREMAS Y TRIBUNALES SUPREMOS DE JUSTICIA

(Cancún, 27-29, noviembre, 2002)

PREVISIÓN CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIA DESTINADA AL PODER JUDICIAL

Las veintidós constituciones de los países iberoamericanos proclaman la independencia y autonomía de los poderes del estado. Esto se entiende o debe entenderse particularmente para nuestros Poderes Judiciales.

Tal vez alguien juzgue que eso por sabido se calla. A lo cual yo respondería con estas dos advertencias, francamente orteguianas:

Primero.- que la mayor parte de las cosas de las que el menos docto suele

decir que por sabidas se callan, no son en rigor “sabidas”, antes al contrario, de puro estar siempre delante de él no ha reparado lo suficiente en ellas, su mente las ha atravesado sin detenerse en sus problemas reales, sin hacerse cargo de su estructura e importancia —como la mirada pasa al través del cristal y del aire sin detenerse en lo que es el aire ni en lo que es el cristal—; así el juez, en su ordinario quehacer del expediente, pierde tal vez la dimensión plena de su autonomía e independencia;

y Segundo.- aun cuando fuese archisabida, la actitud del filósofo, como la del magistrado, tiene que consistir en tan completa nulificación

de sí mismo, en tan resuelta humildad que ha de pensar sólo en decir lo que hay que decir o la verdad; y no reservarse para emitir tan sólo palabras sorprendentes o interesantes.

Y la verdad, estimados colegas, es que el papel de nuestros textos constitucionales no corresponde a la realidad. Como bien dice Ortega y Gasset: "Lo que hace problema a un problema es contener una contradicción real". Nada, en mi opinión, nos importa hoy tanto como aguzar nuestra sensibilidad para el problema de la real independencia y autonomía del Poder Judicial.

Éste es el tema que hoy nos convoca y ocupa. Y nos preocupa al no advertirse avances importantes, particularmente por lo que hace a la autonomía presupuestaria.

Si bien la reflexión sobre este delicado asunto comenzó desde la Declaración de Caracas, al celebrarse en esa ciudad la II Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia en 1999, adoptando el compromiso de los países asistentes a gestionar una participación importante del presupuesto judicial en el presupuesto nacional y perseguir la plena autonomía para su planificación y

ejecución, lo cierto es que poco se ha logrado desde entonces.

En la reunión preparatoria de la VI Cumbre Iberoamericana, celebrada en la Ciudad de México, en abril de 2001, se volvió a insistir en el tema; y al celebrarse dicha Cumbre un mes después, en Santa Cruz de Tenerife (con la participación de un mayor número de países: 20), de forma más amplia se adoptaron seis aspectos concretos, entre los que destacan la necesidad para todos los países de contar con la garantía de un porcentaje mínimo del Presupuesto General del Estado a nivel constitucional, entendiendo ese porcentaje presupuestario como el

mínimo constitucional que concede suficiencia para el sostenimiento de la función que naturalmente corresponde al Poder Judicial, para así garantizar la autonomía e independencia efectiva (funcional y financiera) de dicho Poder.

Como sabemos, en las cinco reuniones preparatorias a la presente Cumbre Iberoamericana, celebradas la primera y la última en Guatemala, y las restantes en Bolivia, El Salvador, y Colombia en este año, se afinaron los documentos que ahora se nos presentan para su análisis y discusión.

Los avances desde la Cumbre de Canarias han sido pocos. El estado de

la cuestión se ha mantenido prácticamente inalterado, como se advierte de esos documentos. Al parecer sólo se destacan ligeros avances en Guatemala, Paraguay y México. Guatemala, que puso de manifiesto la preocupación ante la disminución del presupuesto a su Poder Judicial, poniendo en riesgo la debida impartición de justicia, de acuerdo con los requerimientos de los ciudadanos, efectuándose una declaración en la primera reunión preparatoria celebrada en la Antigua, en febrero del presente año.

Paraguay, en el que se incluye dentro del presupuesto correspondiente

al Poder Judicial otras instituciones que no forman parte propiamente de la estructura judicial, que no poseen ninguna relación de dependencia, y que además cuentan con autonomía funcional y financiera.

Y el caso de México, donde dos partidos han presentado individualmente, pero dictaminadas en su conjunto, una iniciativa de reforma constitucional relativa a garantizar un presupuesto mínimo del 2.5% del presupuesto general del Estado al Poder Judicial de la Federación. Asimismo, alguna previsión se contempla en las Constituciones de los Estados de Jalisco, Guerrero y de Baja

California. En las dos primeras, el presupuesto no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior, y para Guerrero, además, sólo podrá modificarse, por causa justificada y fundada, el monto presupuestado. En el tercer caso, se prevé que el Ejecutivo del Estado cuidará que el presupuesto asignado anualmente a la administración de justicia, procuración de justicia, seguridad pública y tránsito, justicia administrativa y readaptación social, en ningún caso sea menor al 10% del total del presupuesto de egresos autorizado.

Por lo demás, y en un análisis global, se mantiene la problemática en

varias direcciones. La mayoría de los países no tienen asignado un porcentaje mínimo constitucional para el presupuesto del Poder Judicial; y los que cuentan con dicha autonomía financiera o presupuestaria, que oscila entre el 2 y el 6% del presupuesto General del Estado, ha resultado insuficiente para colmar las necesidades judiciales, o porque no se ha dado de manera completa, o simple y llanamente por capricho o falta de voluntad política no se ha otorgado en su totalidad, quedando en letra muerta esa garantía constitucional.

Asimismo, se advierte que en la mayoría de los casos, si bien el

presupuesto se elabora por el propio Poder Judicial (excepto en Ecuador y República Dominicana), enviado al Ejecutivo que a su vez lo presenta para su aprobación al Poder Legislativo, éste lo reduce drásticamente sin que exista posibilidad de una mínima audiencia u oportunidad de justificación o aclaración por parte del Poder Judicial (excepto en Puerto Rico y Uruguay), lo que propicia que año tras año se pueda caer en el peligro del "cabildeo", o en palabras pueriles "de quemante negociación", actividades poco ortodoxas para la alta investidura que las propias constituciones han depositado en los integrantes de sus Cortes Supremas, que juran en sus

cargos para cumplir cabalmente con la normativa constitucional y las leyes que de ella emanen.

Caer en ese peligro sólo puede explicarse como preocupación para lograr el adecuado funcionamiento el Poder Judicial aun corriendo los riesgos apuntados.

Esta época del año, propia de las negociaciones presupuestales, me hace recordar algo que estimo le sucede al Poder Judicial en su interrelación con los otros Poderes.

Fíjense ustedes, José de la Vega, un judío español (y se dice que los judíos

saben de dinero) asentado en Ámsterdam, en 1688, escribió un libro con el siguiente título: “Confusión de confusiones. Diálogos curiosos entre un philósofo agudo, un mercader discreto y un accionista erudito”. Confusión de confusiones... pero ¿cómo clarificarlas?

Por el contrario, los Poderes Ejecutivo y Legislativo cuentan con sus propios instrumentos para defender su presupuesto, lo que corrobora que todavía sigue siendo el Judicial el más débil de los tres, pues es obvio que si el presupuesto que se apruebe resulta insuficiente para cumplir con su tarea,

tendrá que afrontar las críticas de no responder a su obligación de impartir justicia pronta, completa e imparcial, sin tener culpa alguna en ello.

Si bien en México puede advertirse un incremento gradual del porcentaje otorgado al Poder Judicial de la Federación, especialmente a partir de 1987, que ha llegado hasta poco más del 1%, la tendencia puede variar al depender del cálculo anual de las partidas presupuestales determinadas por la Cámara de Diputados, lo que ocasiona que la política de crecimiento de los órganos jurisdiccionales no cumpla con la planeación a mediano o largo plazo, al depender de los recursos

anuales que se le asignen al Poder Judicial.

Han sostenido algunas voces que el presupuesto pretendido por dicho Poder no se justifica. Se han olvidado que el manejo de los recursos no es arbitrario y que, en todo caso, existen mecanismos de control y evaluación respecto del ejercicio de los recursos públicos que le son asignados; control y evaluación que corresponden a la cuenta pública que todo órgano o poder público está obligado constitucional y legalmente a rendir ante la propia Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través del Órgano Superior de Fiscalización.

De ahí que la garantía presupuestaria se justifica en la medida que salvaguarda la independencia y autonomía del Poder Judicial, y que cualquier peligro de abuso se evita con los controles reales sobre el destino de los recursos. En este sentido, en un régimen democrático como el nuestro, no basta la mera rendición de cuentas respecto del empleo de los recursos públicos de los que un Poder u órgano disponen, sino que es conveniente que todos los procedimientos y operaciones involucradas en el ejercicio del gasto público sean transparentes y estén sometidos a un control periódico y constante de naturaleza técnica.

En este sentido, en términos del artículo 74, fracción IV, de nuestro Pacto Federal, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados tanto la revisión y aprobación del presupuesto de egresos de la Federación, como de la cuenta pública. Así, la emisión del Presupuesto anual constituye una facultad de carácter administrativo-financiero, íntimamente vinculada con la atribución para verificar, una vez concluido el ejercicio fiscal respectivo, el manejo y utilización de los recursos asignados a todos y cada uno de los entes públicos que se incluyen en el presupuesto (incluido por supuesto el Poder Judicial), a fin de

constatar que se llevaron a cabo los programas y proyectos de interés público y, en su caso, determinar las responsabilidades en que hubiesen incurrido los servidores públicos por el indebido manejo de los recursos otorgados.

El presupuesto, por tanto, es un instrumento de ajuste de la economía, estructurado a través de programas y proyectos, sin que pueda conceptuarse como un mero listado de partidas o recursos disponibles; implica un proceso integral de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones que busca la racionalidad y eficiencia de la función pública, entre la

que se encuentra la actividad jurisdiccional que realiza el Poder Judicial.

Además, la importancia de elevar a rango constitucional esta garantía financiera radica en el aseguramiento del pleno respeto a la autonomía del Poder Judicial. Es preciso distinguir, entonces, entre la independencia y la autonomía de dicho poder. Por la primera se entiende que para realizar su función, no debe tener injerencia alguna ninguno de los otros poderes, es decir, se refiere a que los actos del Poder Judicial no estén supeditados a los otros poderes, no dependen de ellos. En cambio, la autonomía tiene que ver con

la capacidad de gestión para alcanzar los fines propuestos; así, el Poder Judicial es independiente por disposición expresa de nuestra Constitución Federal (artículo 49) y prevé, incluso, que las leyes establecerán "los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones" (art. 17); sin embargo, ello no implica necesariamente su plena autonomía, ya que ésta sólo se logra si se establecen los instrumentos idóneos para garantizarle los recursos y elementos indispensables que requiere para su función. ¿Dé qué sirve prever constitucionalmente la independencia si

no existen los instrumentos que le garanticen su autonomía, esto es, su actuación necesaria para realizar sus fines? ¡Qué tanta razón tiene José Castán Tobeñas cuando afirma con convicción que el problema de la independencia judicial tiene perfiles propios y no está sustancialmente vinculado al de la división de poderes¡

Este ejemplo de México sirve para identificar los problemas de la mayoría de los países iberoamericanos, que debemos discutir, teniendo en cuenta las declaraciones que al respecto formularon en Guatemala, en febrero de este año, los Coordinadores Nacionales en preparación de la actual Cumbre; así

como la diversa Declaración que los Presidentes y Representantes de Consejos de la Judicatura, Cortes Supremas o Tribunales Superiores de Justicia hicieron en el pasado III Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, celebrado hace un mes en la Ciudad de Zacatecas.

El camino está trazado y no tiene retorno. Por destino histórico, el presente siglo corresponde al Poder Judicial, como lo fueron al Ejecutivo y Legislativo, los dos Siglos anteriores.

Nuestro empeño común por la autonomía judicial, y con esto concluyo, me recuerda un cuento popular africano

en el que se narra que cierto día, un Sultán salió a recorrer el campo rodeado de su fastuosa Corte. En su camino encontró a un anciano que, afanoso, plantaba una palmera. El Sultán intrigado le reprochó su esfuerzo, argumentando que el anciano ignoraba quién habría de gozar sus frutos, ya que, por su avanzada edad, no la vería florecer. El pobre hombre con bondadosa voz le dijo: "¡OH SULTÁN Plantaron y comimos. Plantemos para que coman". La generosidad del anciano admiró al Sultán, por lo que le entregó cien monedas de plata, a lo que el anciano repuso "¿Has visto qué pronto ha dado fruto la palmera?

Quizás los frutos de las conclusiones y acciones concretas que se adopten en esta VII Cumbre Iberoamericana no sean tan prontos como los que el cuento narra; pero seamos pacientes y constantes, estoy seguro que también por lo que en esta reunión se establezca, el sabor de lo que cosechemos será muy dulce para nuestros pueblos.