



Noviembre del 2004

Instituto de Defensa Legal

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad y Departamento de Derecho

Nº 17

Presupuesto judicial, coherencia en el debate

David Lovatón Palacios

Parece que hay tan sólo dos premisas de consenso: que el sistema de justicia –y no sólo el Poder Judicial– necesita más recursos y, por otro lado, que la estrechez de la caja fiscal es inversamente proporcional a las crecientes –y casi siempre justificadas– demandas sociales. El debate comienza con el cómo hacer para sintonizar una y otra premisa, ambas indiscutibles.

Así, el Presidente del Poder Judicial ha tenido la audaz iniciativa de plantear una demanda por conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, exigiendo que la propuesta de presupuesto de dicho Poder no sea modificada por el Ejecutivo; lo que ha generado un cierre filas de los jueces en respaldo a su Presidente y un intercambio verbal subido de tono entre representantes de los tres Poderes del Estado.

Al respecto, Justicia Viva emitió un pronunciamiento reafirmando la necesidad de mayores recursos para el Poder Judicial, tal y como lo hemos venido planteando desde hace dos años en nuestra campaña nacional “Por un Presupuesto Suficiente, Eficiente y Transparente” para la justicia. Sin embargo, discrepamos de la vía intentada por el Presidente del Poder Judicial: la intangibilidad del proyecto de presupuesto judicial (que en los hechos sería la intangibilidad del presupuesto mismo); creemos que autonomía no supone necesariamente intangibilidad.

Además, consideramos que el actual marco constitucional no lo permite, al punto que la propuesta de reforma constitucional en materia de justicia formulada por la Ceriajus contempla, precisamente, incorporar en nuestra Carta Política tal intangibilidad. Lo mismo hace la propuesta de reforma constitucional planteada en su momento por la Sala Plena de la Corte Suprema.

Por ende, en este debate y fiel a nuestro estilo, somos coherentes con lo que hemos venido planteando: más recursos sí, pero con eficiencia y transparencia. No se trata de dar a nuestros gobernantes –ni a nuestros jueces– un cheque en blanco. Con esa misma coherencia nos oponemos a la creación de un fondo de defensa, pues creemos que hay otras prioridades sociales como, por cierto, el acceso a la justicia. La última palabra la tendrá, pues, el Tribunal Constitucional, en quien confiamos.

Así, en este número especial del boletín Justicia Viva, ofrecemos a nuestros lectores los argumentos institucionales, jurídicos y económicos que sustentan nuestra posición.

Especial sobre: la problemática del presupuesto del Poder Judicial

Observaciones frente a la demanda del Poder Judicial por intangibilidad de su presupuesto
Ernesto de la Jara Basombrio

La cuestión constitucional de la supuesta intangibilidad del presupuesto del Poder Judicial
Abraham Siles Vallejos

Implicancias entre la insuficiencia económica y la demanda de recursos
Wilson Hernández Breña

Fases y asignación de responsabilidades en el proceso presupuestario
Marta Tostes Vieira

Con la asistencia de: Lilia Ramírez Varela, César Bazán Seminario

Los artículos son de responsabilidad exclusiva de sus autores

Boletín informativo publicado con el apoyo de USAID



Manuel Villavicencio 1191,
Lince. Teléfono: 422-0244
fax: 422-1832



Índice

Observaciones frente a la demanda del Poder Judicial por intangibilidad de su presupuesto, <i>Ernesto de la Jara Basombrío</i>	3
La cuestión constitucional de la supuesta intangibilidad del presupuesto del Poder Judicial, <i>Abraham Siles Vallejos</i>	7
I. Introducción	7
II. Competencias constitucionales en materia presupuestaria 8	
1. Constitución Financiera y Derecho Constitucional Presupuestario	
2. Distribución constitucional de competencias presupuestarias	
III. Principios constitucionales presupuestarios	11
1. Principio de competencia	
2. Principio de justicia presupuestaria	
3. Principio de equilibrio presupuestario	
4. Principios de unidad y universalidad	
IV. Autonomía presupuestaria del Poder Judicial	17
1. Reafirmación de la independencia judicial y autonomía económica	
2. Interpretación histórica y antecedentes normativos	
3. Doctrina constitucional peruana y Derecho Constitucional comparado	
4. Colisión entre principios constitucionales de unidad y autonomía presupuestaria	
V. A manera de conclusión	24
Implicancias entre la insuficiencia económica y la demanda de recursos, <i>Wilson Hernández Breña</i>	25
I. Presupuesto del Poder Judicial: cuestiones de forma y fondo	25
1. ¿Cómo ha evolucionado el presupuesto del Poder Judicial?	
2. ¿Cómo se ha gastado el presupuesto del Poder Judicial?	
3. Ejes transversales: eficiencia y transparencia	
II. Necesidad de transparencia en la demanda de recursos	34
1. ¿El Poder Judicial cumplió con el proceso presupuestario?	
2. ¿Recorte o Demanda Adicional?	
3. Demanda Adicional 2005: ¿para qué se pide más presupuesto?	
4. Inconsistencias de la Demanda Adicional 2005	
Fases y asignación de responsabilidades en el proceso presupuestario, <i>Marta Tostes Vieira</i>	32



Observaciones frente a la demanda del Poder Judicial por intangibilidad de su presupuesto

Ernesto de la Jara Basombrío

Si estuviéramos buscando por conveniencia congraciarnos con el Poder Judicial y sus autoridades, sacaríamos un simple pronunciamiento diciendo: sí, el Poder Judicial tiene total razón en su demanda de conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, y lo que toca, entonces, es que se le asigne el presupuesto que el mismo Poder Judicial considera necesario para cumplir eficazmente con su función.

Pero como estamos muy lejos de querer ganar el favor de los jueces a cualquier precio, sacrificando lo que es nuestra función como proyecto que desde la sociedad civil busca contribuir con la justicia, nuestra posición va mucho más allá y pretende incorporar un conjunto de elementos que deben de ser tomados en cuenta.

Lo primero que queremos que quede claro es que nosotros también creemos que hay necesidad de más recursos para el Poder Judicial, y en realidad para todo el sistema de justicia en general (Ministerio Público, Policía, sistema penitenciario, academias, etc.). Prueba de ello es que desde hace dos años venimos haciendo campaña "Por un Presupuesto Suficiente, Eficiente y Transparente", la misma que se ha expresado en publicaciones y una serie de actividades por todo el país (ver portal de Justicia Viva).

Nuestro contacto directo con la administración de justicia desde hace más de dos décadas nos ha permitido ser testigos directos de la precariedad en la que la gran mayoría de jueces y demás personal vinculado cumplen con su labor. Cuando los jueces dicen que no se pueden siquiera imaginar a ministros, congresistas o cualquier otra autoridad desempeñándose en las condiciones en que ellos y

ellas lo hacen, tienen toda la razón. En muchos casos el deterioro en el sistema de justicia de las condiciones de trabajo es un atentado directo contra la dignidad del cargo y hasta de la persona.

Aunque, vale aclarar, aún en esas condiciones de precariedad, hay jueces que logran hacer un excelente trabajo, lo que es parte de todo un lado positivo y hasta heroico que tiene el mundo de la justicia, y que es cierto no sale mucho a la luz, fundamentalmente es opacado por el otro lado, objetivamente bastante más extenso e intenso.

Separar los campos entre quienes quieren más recursos para el Poder Judicial, y los malos que no, es pues absurdo y obviamente mal intencionado. El debate es otro.

¿El Poder Judicial, por ser un poder del Estado, debe de tener la atribución de auto-asignarse su propio presupuesto, en términos de monto y de la distribución, sin que, en los hechos, su decisión pueda ser modificada por los otros poderes del Estado? Esta es la pregunta que para nosotros focaliza el verdadero debate y lo que está tras la demanda del Poder Judicial ante el Tribunal Constitucional.

Si bien lo que exactamente está pidiendo el Poder Judicial es que se determine que no compete al Gobierno modificar el proyecto de presupuesto que la judicatura le presenta (intangibilidad del proyecto de presupuesto del Poder Judicial), y, por tanto, que el Gobierno se limite a correr traslado de dicho presupuesto al Congreso, para que allí se decida, lo cierto es que resulta evidente que el sentido de la propuesta es avanzar hacia la intangibilidad absolu-



ta, es decir, que nadie, ni el Ejecutivo ni el Congreso, puedan modificar el presupuesto que ellos presentan.

Decimos esto porque los mismos argumentos que ahora se esgrimen frente al Ejecutivo, después se podrían plantear frente al Legislativo (el argumento de la autonomía del Poder judicial, fundamentalmente), y porque en los hechos el Congreso habitualmente aprueba el proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo tal cual, casi sin modificación alguna.

¿Corresponde y conviene establecer esta intangibilidad del proyecto de presupuesto elaborado por y para el Poder Judicial?

Es en este debate, en torno al que caben distintas posiciones, que nosotros hemos planteado desde el primer momento que hay más argumentos para decir que no corresponde y no conviene, por lo menos en las actuales circunstancias. Veamos cuáles son estos argumentos, que son los que se desarrollan posteriormente en los siguientes artículos.

El primer argumento es de sentido común y busca preservar la racionalidad a la hora de elaborar el presupuesto de la Nación: no debe de existir ninguna entidad que se auto-asigne un presupuesto, por encima o al margen de una visión de conjunto, en el sentido de que es indispensable considerar todas las necesidades y prioridades del país en función de los recursos que se tengan, muy escasos por cierto.

No es bueno –en esa línea– que se vayan parcelando cuotas inamovibles del presupuesto por fuera de una lógica integral y de conjunto. Tampoco lo es que se vaya generando la lógica de que quien tiene capacidad de ejercer presión de una u otra forma frente al Gobierno, logrará incrementar su presupuesto.

Por lo mismo, hace poco nos hemos opuesto al Fondo Militar, señalando que la asignación de recursos para las necesidades que objetivamente tienen las Fuerzas Armadas debe de hacerse en el marco del presupuesto general. Y teniendo en cuenta el conjunto de necesidades.

En segundo lugar, nuestra interpretación es que la actual Constitución ha optado por no establecer dicha intan-

gibilidad, por los fundamentos que ampliamente se desarrollan en el siguiente artículo. Y por ello mismo, nos parece inconveniente que sea el propio Poder Judicial, cuya función es administrar justicia respetando el ordenamiento jurídico, el que fuerce una interpretación a su favor, que puede terminar desvirtuando el sentido de lo dispuesto constitucionalmente.

En tercer lugar, nuestro punto de vista es que la opción por la no intangibilidad del presupuesto elaborado por el Poder Judicial no atenta contra la autonomía del Poder Judicial, por las razones que también después desarrollamos extensamente.

Es más, nos preocupa que nuevamente el Poder Judicial comience a hacer una interpretación inadecuadamente extensiva del concepto de autonomía; un concepto obviamente fundamental, pero que no debe de servir para volver a hacer del Poder Judicial un ámbito cerrado y de propiedad exclusiva y excluyente de los jueces. El desarrollo de una línea en ese sentido, sería realmente un retroceso.

Creemos, en cuarto lugar, que cuando –como corresponde– se incrementen los recursos para el Poder Judicial, debe de quedar clara y concretamente establecido el para qué. No se trata de incrementar recursos para que todo siga estando igual, ya que la justicia está en una situación crítica, al punto que todo el mundo plantea su reforma y hasta su refundación. El incremento debe de ser para determinadas prioridades, las mismas que ya están fijadas en lo fundamental en el plan integral de reforma del sistema de justicia elaborado por la Ceriajus, comisión que fue presidida por el presidente de la Corte Suprema y del Poder Judicial.

Sin embargo, los más de 350 millones de nuevos soles adicionales que está buscando conseguir el Poder Judicial, vía la acción planteada ante el Tribunal Constitucional, no están asignados de acuerdo a estas prioridades contenidas en el plan de la Ceriajus sino para una serie de gastos discutibles, tal como explicamos en el segundo artículo de este boletín.

Es más, cabe señalar que en el proyecto de presupuesto que el Poder Judicial presentó ante el Ejecutivo, no se

contempló a ni una sola partida para lo aprobado por la Ceriajus.

Relacionado con lo anterior, pero merece mención especial, está el tema de la famosa reforma del sistema de justicia, quinto argumento de nuestra posición. En efecto, el incremento de recursos al Poder Judicial procede y se justifica solo cuando el curso de la reforma ya esté claro. Solo así tiene sentido invertir en justicia más de los escasos recursos del país.

La pregunta es entonces: ¿ya está claro que se ha iniciado por lo menos o que hay claramente una voluntad de impulsar una verdadera reforma del sistema de justicia en la dirección que el país exige? Nuestra posición es que, si bien se ha avanzado una vez más en la elaboración de diagnósticos y propuestas, o en algunas medidas aisladas, a la hora de dar pasos concretos e importantes en términos de implementación de medidas y cambios, las resistencias han vuelto a ganar. El que casi nada se haya avanzado en la implementación del plan de la Ceriajus, a más de 6 meses de haberse aprobado, es una señal de ello.

No estamos diciendo que ya volvieron a caer definitivamente las posibilidades de una reforma judicial, pero sí que ya ha pasado el tiempo suficiente, después de iniciada la apertura democrática, para que estemos en un claro curso de reforma, y que, sin embargo, no lo estamos.

Por tanto, hay que tener mucho cuidado con el incremento de recursos, porque sin un marco de reforma, puede caer en saco roto, lo cual sería imperdonable. El sentido común de la calle lo dice: ¿Más recursos para este Poder Judicial, tal como está? No. Pero sí para una justicia diferente y mejor.

El argumento en contrario de que para cualquier medida o cambio que marque el inicio de una reforma judicial se requiere previamente recursos, ya sabemos que no es del todo cierto. El mismo plan de la Ceriajus establece una serie de medidas costo cero o de poco costo.

A estas alturas ya sabemos también que la falta de recursos económicos es un problema para el Poder Judicial, pero que el problema del Poder Judicial no es solo la falta de recursos económicos. Muchas de las decisiones o actitudes que han generado la altísima desaprobación por

parte de la ciudadanía, según las encuestas, no se explican, por ejemplo, por falta de recursos.

Está claro que a la vez que más recursos, se requiere simultáneamente de un conjunto de cambios paralelos. Entre ellos cabe destacar, sobre todo si se está hablando de recursos económicos, de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que permitan observar su uso racional y eficiente. ¿Cuánto hemos avanzado en esto? Muy poco, realidad que constituye otro de nuestros argumentos –el sexto– para cuestionar la intangibilidad reclamada en la demanda del Poder Judicial.

Que es necesario más recursos, pero no solo más recursos, se demuestra asimismo con determinadas situaciones en las que se ha producido un incremento de recursos pero sin que se hayan generado los resultados esperados. Dos ejemplos: 1) el incremento significativo en las remuneraciones de los magistrados, y 2) el incremento del presupuesto de la Corte Suprema.

Es por todo lo señalado, que no nos emociona el hecho de que muchos jueces hayan cerrado filas públicamente con la demanda del Poder Judicial ante el Tribunal Constitucional. Si la cohesión y casi movilización de un número determinado de magistrados hubiera sido por más recursos, pero junto con una expresión inequívoca de compromiso con los cambios y medidas que el país exige, ahí sí estaríamos ante una experiencia de participación inédita, que podría haber marcado un antes y un después. El cierra filas solo por más recursos es más bien un clásico en la historia de los jueces y la justicia en el país.

A su vez, nos preocupa la defensa incondicional de la demanda del Poder Judicial que han hecho públicamente algunos expertos. Sobre todo cuando se trata de personas que podemos prever conocen perfectamente las deficiencias jurídicas de la demanda, los problemas económicos que se podrían generar para el país en caso de prosperar y los inconvenientes que hay en premiar al Poder Judicial con la intangibilidad de su presupuesto y más recursos sin que hayan dado verdaderas muestras de voluntad de cambio.

Más allá de si la demanda del Poder Judicial tiene o no asidero jurídico, estamos seguros de que si el presidente de la Corte Suprema, Hugo Sivina, hubiese exigido al Ejecutivo y al Congreso más recursos después de dos



años de una gestión clara y concretamente comprometida con el cambio, hubiera logrado un amplio respaldo.

Pero es evidente que no ha sido así. Más bien, la opinión pública se preparaba para despedir a Hugo Sivina como un presidente de la Corte Suprema que inició su período con un discurso que, por ser autocrítico y pro reforma democrática, generó verdaderas expectativas, pero que no logró independizarse de los mecanismos que al interior del Poder Judicial, y especialmente de la Corte Suprema, impiden la renovación.

De pronto, en vísperas del fin de su mandato, Sivina hizo una jugada inesperada, hábil sin lugar a dudas, y que le está permitiendo terminar su mandato con mucha mayor presencia en la escena pública. Pero no creemos que este cambio en el curso de los acontecimientos vaya necesaria-

mente a contribuir a los objetivos propios de la reforma judicial.

En síntesis, estamos de acuerdo en que hay que encontrar la vía y las condiciones para incrementar recursos al Poder Judicial y al sistema de justicia en general, pero cuestionamos la demanda del Poder Judicial ante el Tribunal Constitucional, porque: 1) puede generar problemas en la elaboración del presupuesto de la Nación, en términos de racionalidad y visión de conjunto; 2) plantea una intangibilidad discutible desde el punto de vista constitucional; 3) se basa en un concepto de autonomía peligroso; 4) el incremento de recursos no está asociado a una verdadera voluntad de cambio, ni en función de prioridades preestablecidas consensualmente, ni conjuntamente con los mecanismos de transparencia y eficiencia que se requieren.

Informando  *justicia*

Boletín electrónico semanal

**Las principales noticias
sobre el sistema de justicia
y la reforma judicial en el Perú**

SUSCRÍBASE GRATUITAMENTE
INGRESANDO A
www.justiciaviva.org.pe

 *justicia
viva*

Consortio Justicia Viva
Manuel Villavicencio 1191 Lince
Teléfono: 422 02 55



La cuestión constitucional de la supuesta intangibilidad del presupuesto del Poder Judicial

Abraham Siles Vallejos

I. INTRODUCCIÓN

La demanda de "conflicto de competencia" interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, solicitando al Tribunal Constitucional que, en ejercicio de las atribuciones que la Constitución le reconoce, determine que no compete al Gobierno modificar el proyecto de presupuesto que la judicatura ordinaria le presenta, ha dado lugar a una interesante controversia jurídica y política.

La cuestión fundamental de carácter específico que es objeto de debate es si la Constitución consagra o no la intangibilidad del proyecto de presupuesto del Poder Judicial. Ello, sin embargo, está en conexión con la cuestión, más general, de la independencia o autonomía del Poder Judicial, que ha sido planteada y defendida con vehemencia por autoridades jurisdiccionales y magistrados.

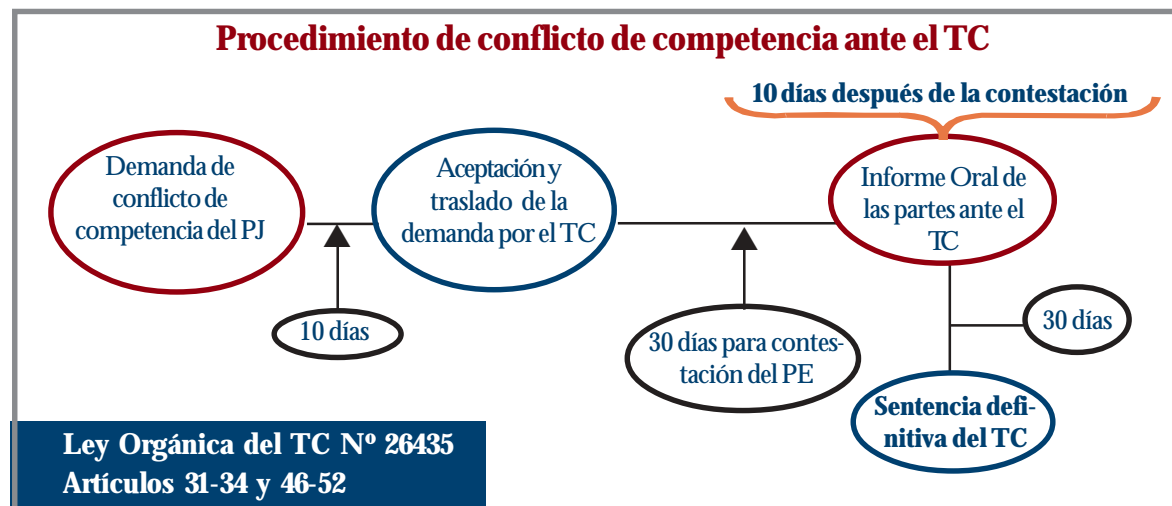
No cabe duda que la independencia judicial, en todos sus aspectos y manifestaciones, debe ser respetada. Es también incontestable que el Poder Judicial –como las demás instituciones del sistema de justicia– debe contar con recursos económicos suficientes para estar en condiciones de cumplir su elevada función. Adherimos sin reserva a estos postulados, de principio el primero, y de orden práctico y material el segundo.

Sin embargo, adelantamos que, en el contencioso suscitado por la aludida demanda de "conflicto de competencia", cuyo trasfondo supone un antagonismo entre dos principios constitucionales, a saber, el de autonomía presupuestaria de poderes u órganos estatales y el

de unidad del presupuesto público, nos inclinamos por la prevalencia de este último. Desde luego, ello no puede significar, empero, el vaciar de contenido a la citada autonomía, que también tiene acogida constitucional, siendo más bien necesario definir con mayor claridad su contorno y alcances.

Como quiera que fuere, hacemos explícito que el análisis jurídico que proponemos está referido a las regulaciones contenidas en la actual Constitución de 1993, no obstante lo cual estimamos que tiene una proyección más amplia y general, en la medida que permite fundamentar nuestra posición también bajo el marco de la reforma constitucional. Dicho en otras palabras, estimamos que en la actualidad la intangibilidad del proyecto presupuestario judicial no está recogida en la Norma Suprema –como no lo ha estado nunca en nuestra historia constitucional–, pero que además no debe estarlo, en caso se llegara a enmendar la Carta.

Razones jurídicas de distinta naturaleza dan sustento a nuestra interpretación de la Constitución, llegando a conformar, creemos, un conjunto coherente y sólido. En lo que sigue abordamos las competencias constitucionales en materia de presupuesto público, tratando de determinar los fines superiores que orientan el régimen legal previsto en la Norma Fundamental; nos ocupamos luego de los principios constitucionales presupuestarios; para centrarnos después en la cuestión de la autonomía presupuestaria judicial y de sus límites constitucionales; y presentar, por último, nuestras conclusiones.



II. COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA PRESUPUESTARIA

1. Constitución Financiera y Derecho Constitucional Presupuestario

La Constitución define las competencias de los diferentes poderes y órganos públicos en el ámbito de la preparación, debate, aprobación y cumplimiento del presupuesto del Estado, debido a su evidente trascendencia para la vida colectiva. La consagración constitucional de estas reglas, con vocación sistemática y máximo rango jurídico, evidencia la evolución del constitucionalismo en una dirección de modernización y perfeccionamiento regulativo de los temas económicos de interés nacional.

Existe consenso en la doctrina sobre la existencia de una Constitución Económica, la misma que incluye una Constitución Financiera, incorporando esta última, según sostiene Ochoa Cardich, "un conjunto de principios fiscales y hacendísticos acerca de la adquisición, administración e inversión de los recursos económicos requeridos por la Administración Pública para satisfacer las necesidades colectivas"¹.

¹ Ochoa Cardich, César, "Bases del régimen constitucional presupuestario", en *Themis* N° 37, Lima, PUCP, 1998, p. 277. Véase también Morón Urbina, Juan Carlos, "Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana", en *Themis* N° 39, Lima, PUCP, 1999, p. 157; Fernández Segado, Francisco, "El régimen socio-económico y hacendístico en el ordenamiento constitucional español", en *Derecho y Sociedad*, Año 6, N° 10, Lima, PUCP, 1995, pp. 84 y 98.

Ahora bien, la Constitución Financiera y en particular el Derecho Constitucional Presupuestario persiguen fines de primera importancia, que son los que dan justificación a sus regulaciones. Ante todo, es claro que la consagración en la Norma Fundamental de las pautas básicas que orientan todo el ordenamiento presupuestario público erige una barrera al Gobierno y al propio legislador ordinario, a efectos de cautelar la idoneidad del manejo económico estatal, evitando desequilibrios o la afectación de la economía nacional, con el consiguiente perjuicio de la ciudadanía, por la adopción, de parte de los órganos públicos, de decisiones vulneratorias de las directrices constitucionales en esta materia.

Así, la plasmación constitucional de un régimen presupuestario impone límites formales y sustanciales a la actuación de los poderes constituidos y de los órganos autónomos previstos en la Carta Fundamental, a la vez que regula las relaciones entre tales poderes y órganos en un campo que, dada su relevancia y complejidad, a menudo ve surgir disenso y tensiones. Y es que, como indica Rubio Correa, "en la medida en que el poder está en buena parte condicionado por la existencia o no de recursos económicos, y por las reglas según las cuales se dispone de ellos, la elaboración, aprobación, ejecución y fiscalización del presupuesto de la República no es sólo un asunto técnico y financiero, sino fundamentalmente de ejercicio de poder político"².

² Rubio Correa, Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Lima, PUCP, 1999, T. III, p. 398.

Al mismo tiempo, la disciplina constitucional del presupuesto del Estado apunta a garantizar de manera especial ciertas finalidades de justicia o equidad, junto a otras de eficiencia, atención de necesidades sociales básicas, descentralización y educación, en la previsión y ejecución de ingresos y gastos públicos, de suerte que además las personas, que son quienes soportan las cargas públicas, puedan tener la certeza de una buena distribución y uso de los recursos del erario nacional. Se trata, pues, en definitiva, de perseguir la realización del valor superior de la justicia y la igualdad en sentido material³, dejando adicionalmente facilitada la operación de los correspondientes mecanismos constitucionales de control y fiscalización.

Es en este marco constitucional genérico que debe determinarse el alcance de las potestades presupuestarias del Poder Judicial, en su condición de Poder del Estado.

2. Distribución constitucional de competencias presupuestarias

La Constitución contiene, entonces, una serie de disposiciones que distribuyen las competencias de los poderes del Estado y los órganos autónomos en materia presupuestaria pública. La regulación constitucional, infortunadamente, no es todo lo clara y rigurosa que sería de desear. Además de cierta dispersión, la disciplina constitucional muestra algunos vacíos e imprecisiones, en particular si incorporamos a nuestro estudio la situación del Poder Judicial y de los distintos órganos constitucionales autónomos.

De cualquier modo, conviene poner de relieve el reparto constitucional de competencias para la elaboración, discusión, aprobación y ejecución presupuestaria entre los diversos poderes del Estado, empezando por lo establecido para el caso del Poder Judicial, que es el objeto principal de nuestra reflexión. Al respecto, la Constitución señala, con suma parquedad, que "el Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso" (artículo 145, Const.).

¿Puede deducirse válidamente de este enunciado normativo la intangibilidad del proyecto de presupuesto judicial? Creemos que no. En rigor, el citado artículo

constitucional contiene únicamente dos mandatos: (i) la judicatura debe remitir su proyecto presupuestal al Gobierno, y (ii) debe sustentarlo ante la representación nacional. El artículo 145, Const., no estipula una prohibición ni una limitación, relativa al proyecto de presupuesto judicial, para el ejercicio por el Ejecutivo de su potestad de iniciativa legislativa en materia de presupuesto público.

El que el Poder Judicial deba acudir al Congreso a defender su propuesta presupuestaria no significa que el Gobierno vea disminuida su facultad de elaboración material del proyecto de ley anual de presupuesto del Estado. No debe confundirse la potestad de sustentación presupuestaria ante el Parlamento, reconocida a la corporación judicial, con una presunta (e inexistente) intangibilidad de su proyecto presupuestal.

De otro lado, es de notar que la Carta constitucional ha reservado al Ejecutivo, *en exclusividad*, la potestad de iniciativa legislativa en lo concerniente al proyecto de Presupuesto General de la República, según se puede ver del artículo 78, pfo. 1, Const., que a la letra dice: "El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año".

En consonancia con esta disposición, la Norma Fundamental establece que "los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto" (artículo 79, pfo. 1, Const.), confirmándose así la reserva constitucional de la iniciativa legislativa presupuestaria al Gobierno. Por lo demás, en el mismo sentido, la Constitución prescribe que el Parlamento no puede delegar a su Comisión Permanente facultades legislativas en materias relativas a la ley de presupuesto (artículo 101.4, pfo. 2, Const.), llegando inclusive a prohibir el someter a referéndum las normas de carácter presupuestal (artículo 32, pfo. 2, Const.).

Desde luego, la doctrina constitucional peruana reconoce el carácter exclusivo de la iniciativa legislativa presupuestaria pública concedida constitucionalmente al Gobierno. Así, Rubio Correa indica que, cuando la Carta dice que el proyecto de presupuesto estatal es enviado por el Presidente de la República, "está mandando, ob-

³ Véase Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, p. 84.

viamente, que la iniciativa en la formulación del proyecto la tiene el Ejecutivo"⁴.

Bernales Ballesteros coincide con este parecer, al destacar que el primer párrafo del artículo 78, Const., "parece una norma puramente procesal pero contiene un elemento básico de orden fiscal: la iniciativa en la elaboración del Presupuesto, que corresponde al Poder Ejecutivo"⁵. En fin, Ochoa Cardich subraya que "constitucionalmente, la iniciativa en la presentación del proyecto de Presupuesto corresponde como competencia exclusiva al Poder Ejecutivo"⁶.

Consideramos que es consustancial al ejercicio por el Gobierno de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria la posibilidad de consolidación de las diferentes propuestas recibidas, en función de las prioridades nacionales y de los ingresos disponibles, que el propio Gobierno habrá de apreciar ciñéndose a las directrices constitucionales de asignación de recursos. De otra manera, no sería posible que el Ejecutivo alcanzase al Congreso un presupuesto equilibrado, como exige el propio texto constitucional (artículo 78, pfo. 3, Const.).

Ahora bien, en cuanto a la potestad de aprobar el presupuesto público, ella corresponde, igualmente con carácter exclusivo, al Congreso de la República, según ordenan los artículos 77, pfo. 1 y 102.4, Const. Nuevamente es de observar que la misma Carta Fundamental establece la indelegabilidad de la materia presupuestaria a la Comisión Permanente, como también al Ejecutivo, proscribiendo inclusive el referéndum (artículos 101.4, pfo. 2, 104, pfo. 2 y 32, pfo. 2, Const.). La única excepción a este mandato está prevista para el caso en que el Parlamento no remita al Ejecutivo la autógrafa de la ley de presupuesto en tiempo oportuno (antes del 30 de noviembre), supuesto en el que entra en vigencia el proyecto del Gobierno, que es promulgado por decreto legislativo (artículo 80, pfo. 2, Const.).

Es sabido que este es el único caso en que la Constitución admite la posibilidad de que el Gobierno expida un decreto legislativo sin previa delegación de potestad legislativa por el Congreso, lo que se justifica por la necesidad de que el Estado no vea imposibilitado su funcionamiento por no haberse aprobado y puesto en vigor oportunamente la Ley Anual de Presupuesto⁷.

Como quiera que fuere, es claro que, en virtud de esta atribución exclusiva, la representación nacional puede introducir los cambios que juzgue convenientes en la propuesta remitida por el Gobierno, para lo que habrá de considerar lo observado por el propio Judicial en el debate a producirse en el Pleno. Aquí la única limitación será la ya mencionada del artículo 79, pfo. 1, Const., esto es, la de no crear ni aumentar los gastos públicos. Pero, en tanto el Congreso se mantenga dentro de los parámetros globales establecidos por el Gobierno, caben todos los cambios y ajustes al interior del proyecto de presupuesto que tenga a bien introducir.

Es, pues, el Congreso de la República el verdadero titular de la potestad de variar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, como también, dicho sea de paso, de todas las otras dependencias públicas. El documento único presentado por el Ejecutivo a la representación nacional bajo la forma de proyecto de Ley Anual de Presupuesto de la República no es sino una *propuesta*, elaborada en base a criterios técnicos y políticos por quien ha recibido de la propia Carta Magna, además de las potestades hasta aquí señaladas, las de "dirigir la política general del Gobierno" y "administrar la hacienda pública" (artículos 118.3 y 118.17, Const.). Tratándose de un proyecto o propuesta, es, desde luego, variable por quien tiene constitucionalmente reconocida la potestad de adoptar la última decisión en la materia⁸.

⁷ Según Rubio Correa, "esta medida se toma porque durante el gobierno del Presidente Bustamante y Rivero, se produjo en un momento una *huelga* parlamentaria en una de las cámaras y por normas constitucionales entonces vigentes, el Congreso no pudo instalarse. Al llegar enero del año siguiente al de estos avatares, se produjo la situación de que el Gobierno se encontrara sin presupuesto y sin la posibilidad de reunir a las cámaras. En esa situación el Presidente Bustamante decidió aprobar el presupuesto por decreto. Fue una solución sólida conceptualmente hablando, y adecuadamente medida desde el punto de vista jurídico-político". Véase Rubio Correa, Marcial, *op. cit.*, p. 459.

⁸ Como puede apreciarse, nada lleva a pensar que la distribución de competencias y el trámite constitucionalmente previstos para elaborar, debatir, aprobar y ejecutar el presupuesto público suponen una vulneración de la independencia judicial, la misma que deberá ser definida en relación armónica con el principio prevaleciente de unidad presupuestaria, según expondremos más adelante. Vale la pena anotar ahora, sin embargo, que si se admitiera que estas competencias y este procedimiento vulneran la independencia (económica) del Poder Judicial, entonces querría decir que aquellos órganos autónomos, incluido el Tribunal Constitucional –pero también el Ministerio Público y el Consejo Nacional de la Magistratura, entre los que pertenecen al sistema de justicia, entre otros–, que deben someterse a las reglas generales presupuestarias, carecen de independencia, lo que es a todas luces inaceptable, desde que son reglas que tienen acogida en la misma Constitución, y que, por ende, deben ser entendidas bajo criterios de interpretación sistemática.

⁴ Rubio Correa, Marcial, *op. cit.*, p. 445.

⁵ Bernales Ballesteros, Enrique, *La Constitución de 1993. Análisis comparado*, Lima, Editora RAO, 5ª edición, 1999, p. 398.

⁶ Ochoa Cardich, César, *op. cit.*, p. 281.

A este respecto, es de resaltar que nuestro ordenamiento jurídico adhiere a la teoría unitaria sobre la naturaleza jurídica de la ley presupuestaria estatal, en cuya virtud se considera que "la Ley de Presupuesto es ley en sentido material y formal, constituyendo plenamente un acto del Poder Legislativo en ejercicio de su función legiferante y no un acto de control o fiscalización", de lo que se deriva la consecuencia práctica de "reconocer que constituye un acto en el cual los Poderes Ejecutivo y Legislativo co-participan en el establecimiento de su contenido material"⁹.

En el marco constitucional peruano, al igual que en el español, debe desestimarse, por lo tanto, la tesis formal que "reduce la intervención del Poder Legislativo en materia presupuestaria a la producción de una mera norma de aprobación, en cuya realización la institución parlamentaria no desarrolla, en sentido estricto, una función legislativa, sino más propiamente un control político sobre el Gobierno"¹⁰. Al Parlamento compete no sólo el acto aprobatorio, sino el estudio y eventual variación o corrección del proyecto presupuestario público, de suerte que puede decirse que, en rigor, posee "una auténtica competencia material en el campo presupuestario, muy superior a la estrictamente formal de aprobación del texto"¹¹.

De hecho, el mismo Tribunal Constitucional peruano ha confirmado que la aprobación de la Ley Anual del Presupuesto de la República constituye un "acto legislativo" mediante el cual "se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos que el Poder Ejecutivo [y las demás entidades públicas, debemos añadir] podrá[n] realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos"¹².

En suma, las competencias constitucionales en materia presupuestaria judicial son las siguientes:

- (i) El Poder Judicial elabora su "proyecto" de presupuesto y lo presenta al Ejecutivo.

- (ii) El Ejecutivo elabora el proyecto de ley anual de presupuesto público, tomando en cuenta la propuesta del Judicial, pero sin estar vinculado por ésta.
- (iii) El Ejecutivo es el único titular de la iniciativa legislativa respecto de la Ley Anual de Presupuesto de la República, y presenta el correspondiente proyecto ante el Congreso. Este proyecto tampoco tiene carácter vinculante.
- (iv) El Poder Judicial sustenta su proyecto presupuestario ante el Parlamento. El Poder Legislativo, por lo tanto, contará con dos propuestas en esta materia, una preparada por el Gobierno considerando el conjunto de necesidades y posibilidades del Estado, y otra elaborada por la judicatura en función de su propio orden de prioridades y con prescindencia de la situación del resto de entidades públicas y de las posibilidades del erario nacional.
- (v) El Congreso aprueba la ley de presupuesto del Estado, incluyendo la partida correspondiente al Poder Judicial, para lo que puede introducir las modificaciones que estime convenientes, siempre y cuando no cree ni incremente los gastos públicos.
- (vi) El Poder Judicial ejecuta el presupuesto que le otorga el Congreso de la República.

III. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PRESUPUESTARIOS

La Constitución Financiera peruana ha consagrado una serie de principios de orden presupuestal que orientan y organizan tanto la distribución de competencias en este ámbito económico-financiero estatal, como el mismo ejercicio de las atribuciones presupuestarias otorgadas por la Carta Magna a los diferentes poderes y organismos públicos.

Según afirma Morón Urbina, "la Constitución Política de 1993 es la Carta que más principios presupuestarios ha consagrado en nuestra evolución. Tales son los de administración común de recursos públicos (artículo 77), anualidad (artículo 77), anticipación (artículos 78 y 80), competencia (artículos 102 inciso 4 y 118 inciso 17), equilibrio presupuestario (artículo 78, tercer párrafo), especificación (artículo 79), especialidad temática (artículo 74, tercer párrafo), justicia presupuestaria (artículo 77, segundo párrafo), progresividad de exigencias onerosas (undécima disposición final y transitoria), unidad (artículos 77 y 192),

(continúa en la página 14)

⁹ Ochoa Cardich, César, *op. cit.*, p. 278. Véase, en el mismo sentido, García Belaunde Saldías, Domingo, *El Derecho Presupuestario en el Perú*, Lima, Luis Alfredo Ediciones, 1998, p. 133.

¹⁰ Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, pp. 99-100.

¹¹ *Ibid.*, p. 100.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional peruano, recaída en el Exp. N° 004-96-I/TC, del 3 de enero de 1997, FJ 2.



**DEMANDA DE CONFLICTO DE COMPETENCIA PRESENTADA POR EL PJ
21 DE OCTUBRE DE 2004
(EXTRACTOS)**

PODER JUDICIAL SOLICITA AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

- "1. Que, reafirme que es competencia del Poder Judicial presentar el proyecto de presupuesto de este Poder del Estado al Poder Ejecutivo.**
- 2. Que, reafirme que es competencia del Poder Judicial sustentar ante el Congreso de la República, el proyecto de presupuesto que presentó al Poder Ejecutivo.**
- 3. Que, determine que no es competencia del Poder Ejecutivo modificar el proyecto de presupuesto que le presenta el Poder Judicial.**
- 4. Que, declare la NULIDAD de la parte correspondiente al presupuesto del Poder Judicial contenida en el " Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005" presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República.**
- 5. Que, como consecuencia de la NULIDAD y de la determinación de la competencia solicitadas, ordene la INCLUSIÓN en el "Proyecto de Ley Anual del Sector Público para el año 2005" del proyecto de presupuesto del Poder Judicial que emitió este Poder del Estado al Poder Ejecutivo el día 27 de agosto del presente año".**

(...)

FUNDAMENTOS DE DERECHO:

- "1. Con absoluta claridad, el artículo 145° de la Constitución Política del Perú establece que son competencias del Poder Judicial las siguientes:**
 - a. Presentar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo.**
 - b. Sustentar su proyecto de presupuesto ante el Congreso.**
- 2. El ejercicio de estas dos competencias requiere, de manera indispensable, que el Poder Ejecutivo incluya en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público el mismo proyecto de presupuesto que el Poder Judicial le remite. Pretender que el Poder Ejecutivo pueda variar el proyecto del Poder Judicial y presente al Congreso uno sustituto, conduciría a la situación absurda de que, en su oportunidad, el Poder Judicial sustente ante el Congreso un proyecto ajeno.**
- 3. Como es evidente, la sustentación de un proyecto de ley se realiza sobre la base del contenido del mismo. Por consiguiente, en el presente caso, por obra de la sustitución realizada por el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial se encuentra impedido de ejercer su competencia constitucional consistente en sustentar ante el Congreso su proyecto de presupuesto que alcanza la suma total de S/. 993´002,826 Nuevos Soles. En vez de ello, tendrá que realizar la parodia consistente en sustentar el proyecto del Poder Ejecutivo cuya suma total es de S/. 645´306,905.00 Nuevos Soles.**

4 Por consiguiente, la competencia del Poder Judicial de presentar su proyecto y sustentar ese mismo ante el Congreso, exige que tal instrumento no sea alterado por el Poder Ejecutivo"

(...)

"7. Todo lo expresado demuestra que el Poder Ejecutivo ha invadido la competencia constitucional del Poder Judicial, pues está INTERMEDIANDO ante el Congreso, presentando ante este órgano un proyecto de presupuesto del Poder Judicial distinto al que remitió este Poder el Estado. De esta manera, el Poder Ejecutivo está presentando ante el Congreso una versión distinta de la necesidades presupuestales del Poder Judicial."

8 En el supuesto de que el texto expreso del artículo 145° de la Constitución Política y la doctrina en materia constitucional no fueran suficientes para establecer que en el presente caso se ha producido una invasión de la competencia del Poder Judicial, puede resultar útil recordar el proceso de elaboración de este artículo constitucional. Como es de conocimiento general, el origen del artículo 145° de la Constitución se encuentra en el artículo 164° el Proyecto presentado por la Comisión de Constitución al Pleno del Congreso Constituyente Democrático, cuyo texto era el siguiente:

" Artículo 164°.- El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso."

(...)

"10. Finalmente, debemos hacer presente que la invasión de la competencia del Poder Judicial que es materia de presente proceso encierra un agravio a la independencia del Poder Judicial por parte de otro Poder del Estado (...)".

Por tanto:

A usted pedimos, señor Presidente del Tribunal Constitucional, se sirva admitir a trámite la presente demanda y, oportunamente, declararla fundada.

"PRIMER OTROSI DECIMOS.- Que, de conformidad con el artículo 51 de la Ley N° 26435 (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), SOLICITAMOS se sirva disponer la SUSPENSIÓN de la eficacia de la parte del " Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005" (P/L N° 11290/2004-PE) referida al Poder Judicial. Sustentamos nuestra solicitud en el hecho que el trámite legislativo de discusión y aprobación de esa parte de referido Proyecto puede causar un perjuicio al interés general de imposible reparación, pues puede ocurrir que, antes de la culminación del presente proceso, el Congreso apruebe la Ley General de Presupuesto para el 2005, en base a una iniciativa legislativa nula por haber prescindido del proyecto presentado por el Poder Judicial. Asimismo, en caso de que el presente proceso no concluya antes del 30 de noviembre del presente año, y en dicha fecha el Congreso no ha aprobado el proyecto presentado por el Ejecutivo, el perjuicio irreparable también se produciría pues –según lo dispone el artículo 80 de la Constitución– en tal hipótesis entraría en vigencia el Proyecto del Poder Ejecutivo, es decir el mismo que contiene la suplantación del proyecto presentado por el Poder Judicial".

(...)

reserva de deuda pública especial (artículo 78), y la garantía de pago de deuda externa regular (artículos 75 y 78)¹³.

De todos éstos, únicamente interesa ahora ocuparnos de aquellos que tienen directa relación con nuestro objeto específico de análisis, es decir, con la cuestión de la supuesta intangibilidad del proyecto de presupuesto del Poder Judicial. En tal sentido, revisaremos a continuación los principios de competencia, justicia, equilibrio, unidad y universalidad.

1. Principio de competencia

En cuanto al principio de competencia, a decir de Fernández Segado, "es el que delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el marco del proceso que culmina con la aprobación de los Presupuestos"¹⁴. Hemos expuesto su despliegue constitucional en el acápite anterior, por lo que ahora insistiremos únicamente en que la Norma Fundamental peruana estatuye, como lo hace la española, un "poder presupuestario compartido", donde el protagonismo corresponde al Ejecutivo como titular de la iniciativa legislativa y al Congreso como detentador del poder constitucional de aprobación del presupuesto.

En el mismo sentido, en la doctrina nacional, Morón Urbina señala que "el principio de competencia constituye la división formal de atribuciones excluyentes en aspectos presupuestales, entre el Legislativo y el Ejecutivo; de manera tal que a este último le corresponde la iniciativa y la ejecución, mientras que la atribución formal para la aprobación y fiscalización corresponde al Legislativo"¹⁵.

La judicatura tiene también reservada una competencia presupuestaria por la Constitución, a saber, de colaboración e ilustración, pues prepara un proyecto que el Ejecutivo habrá de tener en cuenta al elaborar la propuesta de ley presupuestal del Estado, y luego defiende su planteamiento original durante el debate presupuestario en el Pleno del Parlamento, ilustrando así a la representación nacional.

2. Principio de justicia presupuestaria

El principio de justicia presupuestaria, a su turno, tiene relación con el hecho que el presupuesto público supone un

compromiso con valores superiores colectivos y con el bien común¹⁶. Por tal razón, la Carta constitucional estatuye expresamente determinadas orientaciones en las que cristaliza dicho principio, las mismas que deben ser respetadas por la legislación ordinaria, empezando, por cierto, por la ley de presupuesto público.

Tales orientaciones constitucionales expresas son (artículo 77, pfo. 2 y artículo 16, Const.):

- (i) Equidad en la asignación de recursos públicos.
- (ii) Eficiencia, atención de necesidades sociales básicas y descentralización en la programación y ejecución presupuestaria.
- (iii) Participación adecuada en el canon en aquellas circunstancias donde se explota recursos naturales.
- (iv) Prioridad de la educación.

Debe también tenerse en cuenta que, a decir de Ochoa Cardich, el principio de justicia en el gasto público conlleva la necesidad de controlar, además de la legalidad de tal gasto público, su legitimidad, es decir, la decisión política de gastar con vistas a la consecución de determinadas finalidades y no de otras¹⁷. Desde luego que tales finalidades serán ante todo las que indica de modo expreso la misma Constitución.

3. Principio de equilibrio presupuestario

Para una concepción moderna de la Constitución Económica, el principio de equilibrio presupuestario es verdaderamente crucial. En efecto, la Norma Fundamental recoge este parámetro que obliga a que el proyecto de presupuesto del Ejecutivo esté equilibrado (artículo 78, pfo. 3, Const.), lo que se explica por el enorme perjuicio a la vida económica nacional que ocasionaría la aprobación de presupuestos desbalanceados.

La doctrina ha puesto de relieve que se trata de un principio de carácter "sustancial", ya que se refiere al concepto general del presupuesto y no meramente a su estructura interna¹⁸. Por lo demás, como indica Rubio Correa, "que el proyecto presupuestal esté efectivamente balanceado quiere decir que los ingresos y los egresos presupuestales

¹³ Morón Urbina, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 159-160.

¹⁴ Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, p. 100.

¹⁵ Morón Urbina, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 169.

¹⁶ Véase Morón Urbina, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 179.

¹⁷ Ochoa Cardich, César, *op. cit.*, p. 281.

¹⁸ Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1987, Vol. I, p. 181.

**RESOLUCIÓN DEL TC DECLARANDO INFUNDADA LA MEDIDA CAUTELAR
INTERPUESTA POR EL PJ
EXP. N° 004-2004-CC/TC**

Lima, 10 de noviembre de 2004

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

(...)

3. Que, en consecuencia, en el presente caso, no es posible, dentro del marco constitucional, suspender la discusión y eventual aprobación de un proyecto de ley. Tal supuesto significaría la violación del artículo 43° de la Constitución, que consagra el principio de separación de poderes. Del mismo modo, siendo imperativas las normas con arreglo a las cuales se aprueba anualmente el Presupuesto de la República, que debe estar equilibrado, no es posible suspender, vía cautelar, el debate de la Ley de Presupuesto. (...)

5. Que, por ello, este Colegiado exhorta al Congreso de la República para que considere, dentro de lo que permitan los ingresos del Presupuesto, el incremento de las partidas destinadas al Poder Judicial. (...)

6. Que, por otro lado, respecto al supuesto perjuicio al *interés general de imposible reparación*, el Tribunal Constitucional considera que tal condición no se presenta en el presente caso toda vez que, conforme al artículo 80° de la Constitución, el Congreso de la República tiene la posibilidad de modificar el Presupuesto de la República hasta el 30 de noviembre del presente año; más aún si se tiene que, a tenor del artículo 81°, inciso c) del Reglamento del Congreso, la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República elabora el dictamen de la ley para su debate ante el pleno del Congreso, el mismo que se inicia el 15 noviembre de 2004. (...)

RESUELVE

Con el voto singular, adjunto, del magistrado Magdiel Gonzáles Ojeda.

1. Declarar INFUNDADA la solicitud de medida cautelar.
2. Exhortar al Congreso de la República para que, oída la fundamentación que de su proyecto de Presupuesto haga el Presidente del Poder Judicial, considere, dentro de lo que permitan los ingresos del Presupuesto General, el incremento de las partidas destinadas al Poder Judicial.

(...)

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MAGDIEL GONZÁLES OJEDA

(...)

2. (...) la irreparabilidad del daño, en este caso, resulta inminente dado que la discusión y aprobación del Proyecto de Ley se hará en base a la propuesta alcanzada por el Ejecutivo, y ello será previsiblemente antes que este Colegiado emita su pronunciamiento.
3. (...) la administración presupuestal no puede verse como un fin en sí mismo cuando de por medio están siendo susceptibles de afectación bienes de igual o mayor resguardo constitucional. El presupuesto es sólo un medio para la consecución de los fines más elevados del Estado Constitucional, y para ello deben existir adecuados parámetros que definan la atención prioritaria de las políticas públicas, las cuales deben estar no sólo basadas en reglas de economía, sino que, necesariamente, deben respetar la voluntad del constituyente respecto a la máxima protección de derechos, así como la independencia y autonomía de los órganos del Estado, entre los cuales deben primar relaciones de coordinación antes que de conflicto.

Por estas consideraciones mi voto es porque se declare PROCEDENTE la suspensión de la eficacia de la parte del "Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005" referida al Poder Judicial.

deben coincidir en cifras. El problema usual en esta materia consiste en que los egresos sean mayores que los ingresos. En ese caso se produce un déficit presupuestal que, en las ejecuciones desordenadas, es cubierto con emisión inorgánica de dinero que, a la larga, desequilibra la economía y produce inflación¹⁹.

La Constitución introduce una serie de mecanismos y garantías dirigidos a preservar el equilibrio presupuestario público, en razón de su importancia decisiva. Entre ellos, desde luego, se cuentan los principios instrumentales de unidad y universalidad.

4. Principios de unidad y universalidad

La doctrina está de acuerdo en que el principio de unidad "consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único"²⁰, habiéndose puesto de relieve, en lo que atañe a nuestro objeto de análisis, que "no cabe aprobar un presupuesto de ingresos separado e independiente de un presupuesto de gastos"²¹.

La trascendencia de este principio, junto con el de universalidad, ha sido destacada por el Tribunal Constitucional español, para el que ambos "constituyen el propio mínimo y necesario de la ley de presupuestos"²². Igualmente, debe anotarse que su fundamento último reside en la unidad de la República, consagrada en la propia Constitución (artículo 43, Const.)²³.

El principio de unidad presupuestaria se halla reconocido en el artículo 77, pfo. 1, Const., que establece que "la administración financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso", y que "la estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas".

A decir de García Belaunde Saldías, las ventajas que reporta este principio para el proceso presupuestario son cua-

tro, todas ellas de primera importancia: (i) permite apreciar si el presupuesto está equilibrado; (ii) dificulta simular economías y ocultar cuentas especiales, favoreciendo la claridad y orden en las cuentas; (iii) favorece la apreciación de la magnitud del presupuesto y el volumen de erogaciones, así como la carga del contribuyente; y (iv) facilita el control parlamentario²⁴.

Por lo que toca al principio de universalidad, éste significa que "el presupuesto debe incluir el conjunto de la actividad financiera pública en su totalidad, con la previsión de los ingresos y gastos del sector público estatal"²⁵, hallándose plasmado también en el antes citado artículo 77, Const. Su justificación última se encuentra tanto en la conveniencia de permitir una evaluación completa y global de la gestión financiera, como en el imperativo de que ningún acto de gestión financiera estatal quede sustraído al control parlamentario, sea de naturaleza preventiva o ulterior a la ejecución del gasto²⁶.

Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha indicado que, en virtud del principio de universalidad, el presupuesto "debe acoger la totalidad de los gastos e ingresos del sector público"²⁷, mientras, por su parte, Morón Urbina ha anotado que la "intención que sustenta este principio consiste en que el presupuesto mostrado ante las autoridades evaluadoras y a la vez autorizantes de su ejecución tenga ante sí el panorama completo de los ingresos y gastos sin discriminación o posibilidad de distorsión"²⁸.

También la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado sobre el particular, señalando que "el principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (C.P. art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado"²⁹.

¹⁹ Rubio Correa, Marcial, *op. cit.*, p. 445.

²⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos, *op. cit.*, p. 201.

²¹ Ochoa Cardich, César, *op. cit.*, p. 279.

²² Sentencia N° 3/2003, del 16 de enero del 2003, FJ 4.

²³ Véase Morón Urbina, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 183.

²⁴ García Belaunde Saldías, Domingo, *op. cit.*, p. 146.

²⁵ Ochoa Cardich, César, *op. cit.*, p. 279.

²⁶ Véase Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, p. 99.

²⁷ Sentencia N° 3/2003, del 16 de enero del 2003, FJ 4.

²⁸ Morón Urbina, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 182.

²⁹ Sentencia de la Corte Constitucional colombiana N° C-315/97, del 25 de junio de 1997, FJ 2.

IV. AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DEL PODER JUDICIAL

1. Reafirmación de la independencia judicial y autonomía económica

A la luz de las competencias constitucionales en materia presupuestaria pública y de los principios que la Carta Magna consagra para regir, de modo sistemático y coherente, todo el proceso presupuestal de las entidades del Estado, debemos ahora examinar el punto relativo a la discutida autonomía económica –y, más precisamente, presupuestal– del Poder Judicial.

En efecto, reafirmando el principio de independencia o autonomía judicial, podemos convenir en que éste tiene varias manifestaciones, entre las que se encuentra, ante todo, la independencia funcional, vinculada con el ejercicio mismo de la potestad jurisdiccional, que es el cometido primordial de toda la organización de la judicatura³⁰.

Pero el principio de independencia judicial alberga también otros aspectos o manifestaciones que se relacionan, más bien, con las condiciones que posibilitan o facilitan el cumplimiento por los jueces de su misión esencial de impartir justicia, tales como la independencia política, administrativa y económica.

Si bien la Norma Fundamental peruana no ha estatuido de manera expresa estos alcances, conectando solamente la proclamación de la independencia judicial al ejercicio de la función jurisdiccional (artículos 139.2 y 146.1, Const.), no cabe sostener que dichos aspectos no formen parte del contenido esencial del principio de independencia judicial. Los mismos pueden ser deducidos de la sistemática global de la Constitución en materia judicial. Para ello, son relevantes en especial aquellas disposiciones que se refieren a los órganos de gobierno y administración de la judicatura, así como a su potestad de elaborar y sustentar su proyecto de presupuesto (artículos 143, 144 y 145, Const.).

En definitiva, del hecho que la Carta constitucional no declare expresamente que el Poder Judicial goza de independencia

o autonomía económica –lo que, por lo demás, tampoco hace respecto de las restantes instituciones del sistema de justicia (ni siquiera, respecto del Tribunal Constitucional, que también ejerce potestad jurisdiccional), ni con otros órganos autónomos constitucionalmente previstos, como sí ocurre, empero, con los gobiernos regionales y locales (artículos 191 y 194, Const., según la enmienda introducida por Ley N° 27680)–, no se sigue que carezca de ella.

Así, la cuestión no es si el Poder Judicial cuenta con independencia económica conforme a la normativa constitucional, sino, más bien, cuál es el contenido y alcance de ésta. En particular, interesa determinar si tal independencia económica implica la intangibilidad del proyecto de presupuesto preparado por el Poder Judicial, que es un Poder del Estado, por parte del Ejecutivo como titular exclusivo de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria pública.

Como ya hemos adelantado, pensamos que la respuesta debe ser negativa. Es claro que los principios interpretativos rectores en este caso han de ser los de unidad de la Constitución y concordancia práctica, así como también el de corrección funcional³¹. De esta manera, el artículo 145, Const., debe ser entendido a la luz de lo dispuesto en la Carta Fundamental sobre régimen presupuestario públi-

³⁰ Huerta Guerrero señala que el principio de unidad implica que las normas constitucionales han de estar correlacionadas o coordinadas entre sí, es decir, "la Constitución debe entenderse de modo integral y no como formada por compartimentos estancos", mientras que el principio de concordancia práctica supone que no deben existir incoherencias ni contradicciones entre las normas, de suerte que "desde esta perspectiva, los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos deben ser compatibilizados en la solución de los problemas interpretativos, de manera que cada uno conserve su identidad", lo que obliga a acudir a una "ponderación de bienes". Véase Huerta Guerrero, Luis, "Jurisprudencia constitucional e interpretación de los derechos fundamentales", en Comisión Andina de Juristas, *Derechos fundamentales e interpretación constitucional*, Lima, CAJ, 1997, pp. 40 y 41. Respecto al principio de corrección funcional, Konrad Hesse asevera que "si la Constitución regula de una determinada manera el cometido respectivo de los agentes de las funciones estatales, el órgano de interpretación debe mantenerse en el marco de las funciones a él encomendadas", de manera que "no deberá modificar la distribución de las funciones a través del modo y del resultado de dicha interpretación". Véase Hesse, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, CEC, 1983 pp. 49 y 50. El mismo Huerta Guerrero anota que, conforme al principio de corrección funcional, "la interpretación que se efectúe no debe interferir en el ámbito de las funciones asignadas por la Constitución a diferentes órganos del Estado", es decir, "el intérprete se ve obligado a respetar el marco de distribución de funciones estatales consagradas por la Constitución". Véase Huerta Guerrero, Luis, *op. cit.*, p. 41.

³⁰ Para un concepto comprehensivo de independencia judicial, véase Justicia Viva, *Manual del sistema peruano de justicia*, Lima, Justicia Viva, 2003, p. 202 y ss. Véase también Andrés Ibáñez, Perfecto y Movilla, Claudio, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 29-31 y 240 y ss.; Díez-Picazo, Luis María, *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 102-106.

co, de lo que nos hemos ocupado en los acápites precedentes.

2. Interpretación histórica y antecedentes normativos

La comparación entre el artículo 145, Const., y los artículos 160, 162, pfo. 4 y 178, *in fine*, Const., estos últimos referidos al presupuesto del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y el Jurado Nacional de Elecciones, respectivamente, no es suficiente para fundamentar la intangibilidad presupuestaria judicial. El que la Constitución no prescriba que el Poder Judicial habrá de sustentar su proyecto de presupuesto ante el Gobierno, mientras que sí lo establezca para las otras indicadas entidades públicas, no debe entenderse en el sentido que el constituyente ha optado por imponer al Ejecutivo la obligación de incorporar inalterado tal proyecto al suyo, sino solo como una disposición que responde al propósito de evitar una indeseable duplicidad a un Poder del Estado, que deberá presentarse luego ante la representación nacional.

Tampoco es un argumento válido el recurrir como antecedente normativo sólo al proyecto de Constitución debatido en el Pleno del Congreso Constituyente Democrático, del que precisamente se eliminó la cláusula que estatúa la necesidad de que el Judicial sustentara su propuesta presupuestaria ante el Gobierno para después acudir al Parlamento³². Centrarse únicamente en esta etapa final de las deliberaciones de la asamblea fundacional distorsiona las cosas, ya que desapercibe la evolución de los anteproyectos y proyectos desde la discusión en el seno de la Comisión de Constitución y de Reglamento, donde se presentó una propuesta original, rápidamente desestimada, que establecía la inmodificabilidad del proyecto presupuestario judicial (ver cuadro anexo).

Por lo demás, nada en el debate constituyente, ni a nivel de la Comisión de Constitución y de Reglamento ni a nivel del propio Pleno del Congreso Constituyente Democrático, muestra que hubiera habido una voluntad cla-

ra y cierta de consagrar la mencionada intangibilidad del proyecto de presupuesto judicial, sino, por el contrario, y a lo sumo, solo las potestades de la judicatura de elaborar una propuesta, no vinculante, a enviar al Ejecutivo y de exponer ante la representación nacional, sin perjuicio por ello de las amplias atribuciones presupuestarias reconocidas constitucionalmente al Gobierno³³.

A este respecto, conviene recordar, sin embargo, el limitado valor hermenéutico que se suele reconocer en el campo jurídico a los criterios de interpretación histórica³⁴, debiéndose anotar que la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional tiene dicho que "la norma, es sabido, una vez promulgada y publicada adquiere lo que se ha dado en llamar 'vida propia'", por lo que "se desliga de la intención de su creador y adquiere vigencia autónoma, ubicándose en el contexto legislativo coexistente, frente a los futuros intérpretes y a las situaciones del porvenir"³⁵.

Como quiera que fuere, si se insistiera en adoptar una perspectiva de interpretación histórica, resulta igualmente revelador, y refuerza nuestra argumentación, el contraste entre el artículo 145 de la Constitución de 1993 y el artículo 238, pfo. 1, de la Constitución de 1979, el último de los cuales reza: "La Corte Suprema formula el proyecto de presupuesto del Poder Judicial. Lo remite al Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Sector Público. Puede sustentarlo en todas sus etapas".

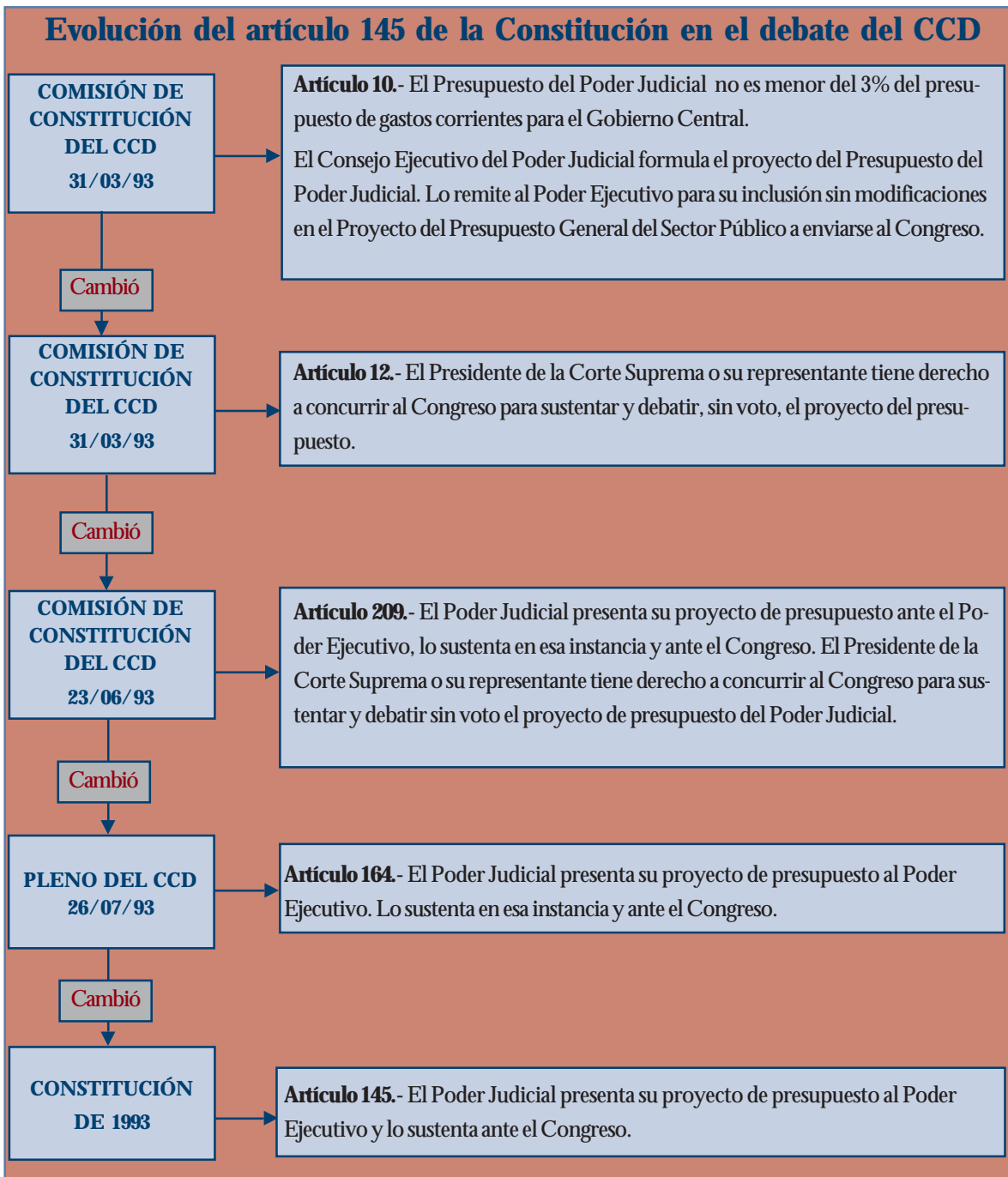
Como se ve, la Asamblea de 1979, que además consagró una asignación porcentual fija de 2% del presupuesto de gastos corrientes del Gobierno Central como mínimo para la rama judicial (artículo 238, pfo. 2, Const. de 1979) –luego también suprimida por la Carta de 1993–, concilió la potestad de la judicatura de preparar su propio proyec-

³² El artículo 164 del Proyecto de Constitución estipulaba: "El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso". Véase Congreso Constituyente Democrático, *Diario de los debates: debate constitucional, Pleno 1993* (publicación oficial), Lima, CCD, 1998, T. II, p. 1281.

³³ Congreso Constituyente Democrático, *op. cit.*, pp. 1279-1330; Congreso Constituyente Democrático, *Diario de los debates: debate constitucional, Comisión de Constitución y de Reglamento 1993* (publicación oficial), Lima, CCD, 2001, T. III, pp. 1502-1515, y T. V, pp. 3068-3072.

³⁴ Véase al respecto Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Editorial Porrúa, 2ª edición, 2000, pp. 33-34; Rubio Correa, Marcial, *El sistema jurídico*, Lima, PUCP, 8ª edición, 1999, p. 273.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional peruano, recaída en el Exp. N° 02-2001-AI/TC (caso encuestas a boca de urna), del 4 de abril del 2001, FJ 2. Véase también, en idéntico sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional peruano, recaída en el Exp. N° 014-1996-I/TC (caso política nacional de población), del 28 de abril de 1997, FJ 1.



to presupuestal con la facultad de sustentarlo tanto ante el Gobierno como ante el Legislativo. Y ello, pese a que asimismo dispuso en texto expreso que la propuesta del Judicial debía ser incluida por el Ejecutivo en el proyecto de presupuesto estatal, de lo que, sin embargo, no se entendió la invariabilidad del proyecto judicial por el titular de la iniciativa legislativa presupuestaria³⁶.

Así, de la comparación entre las regulaciones de la Carta de 1979 y la de 1993 surge como la conclusión no sólo más adecuada y plausible, sino claramente elegida por la asamblea fundacional, la inexistencia de una voluntad constitucional de impedir al Gobierno introducir modificaciones a los recursos presupuestarios asignados a la judicatura, al momento de consolidar y distribuir la totalidad de los ingresos y gastos públicos en la elaboración del pro-

³⁶ Véase Rubio Correa, Marcial y Bernalles Ballesteros, Enrique, *Constitución y sociedad política*, Lima, Mesa Redonda Editores, 3ª edición, 1988, p. 438; Pareja Paz Soldán, José, *Derecho Constitucional peruano y la Constitución de 1979*, Lima, Ediciones Justo Valenzuela, 3ª edición, 1984, p. 318 y ss.; Ruiz Eldredge, Alber-

to, *La Constitución comentada*, Lima, Editora Atlántida, 1980, p. 304; Chirinos Soto, Enrique, *La nueva Constitución al alcance de todos*, Lima, AFA Editores, 3ª edición, 1984, pp. 278-279.

yecto de presupuesto nacional, sobre todo si se tiene en cuenta además los fundamentos de la Constitución Financiera peruana que hemos expuesto en los acápites precedentes.

De otro lado, no debe perderse de vista tampoco que en el mismo momento del debate constituyente la Corte Suprema presentó un anteproyecto de reforma constitucional en materia de justicia, que procuraba consagrar la inmodificabilidad del proyecto presupuestario de la judicatura, el cual, sin embargo, no fue recogido por el Congreso Constituyente Democrático. En efecto, el correspondiente artículo rezaba: "El Consejo de Gobierno del Poder Judicial formula el proyecto de presupuesto del Poder Judicial. Lo remite al Poder Ejecutivo para su inclusión, sin modificaciones, en el proyecto de Presupuesto General del Sector Público a enviarse al Congreso"³⁷.

Por último, debe tenerse presente que los actuales proyectos de reforma constitucional, desde el preparado por el Congreso de la República hasta los elaborados por la Ceriajuz y por el mismo Poder Judicial incluyen disposiciones semejantes, como puede verse en el cuadro adjunto. De ello no puede desprenderse sino la conclusión confirmatoria de que en la Constitución de 1993 no se consagró la alegada intangibilidad del proyecto presupuestario judicial.

3. Doctrina constitucional peruana y Derecho Constitucional comparado

Por otra parte, tampoco creemos que la doctrina constitucional peruana apoye concluyentemente la interpretación que postula la invariabilidad del proyecto presupuestario judicial. Al margen de que los comentaristas no hacen un análisis exhaustivo del punto, en particular por lo que atañe a su relación con los principios y normas generales en materia presupuestal contenidos en la Carta, estimamos que sus observaciones sobre la autonomía judicial presupuestaria están referidas fundamentalmente al trámite de sustentación ante el Poder Legislativo.

Así, Chirinos Soto indica apenas que "la redacción del artículo [145, Const.] *sugiere* que el Ejecutivo funciona como un simple intermediario entre el Poder Judicial y el Congreso y que, por tanto, debe remitir el proyecto tal

como lo recibió", sin desarrollar fundamentación alguna de su tímido aserto (cursivas añadidas)³⁸.

Bernales Ballesteros, a su turno, al comentar el citado artículo 145, Const., no menciona la presunta inalterabilidad presupuestaria, y al referirse al artículo 80, Const., por lo que hace a la *facultad de sustentación* del Presidente de la Corte Suprema, del Fiscal de la Nación y del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, de los pliegos de sus instituciones, ante el Congreso de la República, señala que se debe a que el primero "preside un Poder del Estado", mientras los otros "son cabeza de organismos independientes que deben tener plena autonomía en el ejercicio de sus funciones", añadiendo que "si los pliegos respectivos *los presentara* el Poder Ejecutivo, podría haber la posibilidad de que en ciertas hipótesis redujera el pedido de fondos, con la finalidad de disminuir su posibilidad de acción y por ende su autonomía frente a él" (cursivas añadidas)³⁹.

En términos parecidos se pronuncia Rubio Correa, quien asocia la autonomía presupuestaria que la Constitución reconoce al Judicial a la posibilidad de que éste sustente su propuesta sin intermediación del Gobierno ante el Parlamento: "Este artículo es una forma de dar autonomía al Poder Judicial del Poder Ejecutivo, pues serán sus órganos de gobierno los que se presenten directamente ante el Congreso a sustentar sus pliegos (lo que es ratificado por la parte final del primer párrafo del artículo 80). Esto permite al Poder Judicial expresar ante el órgano que finalmente aprueba el Presupuesto, cuáles son sus necesidades y urgencias, tanto de gasto corriente como de inversión, sin la intermediación del Poder Ejecutivo, a través de los Ministerios de Economía y Finanzas y eventualmente de Justicia (aunque estrictamente a éste no le correspondería tratar temas presupuestales del Poder Judicial), los que podrían dar una versión distinta de las reales necesidades, haciendo más difícil el cumplimiento de la función jurisdiccional"⁴⁰.

³⁸ Chirinos Soto, Enrique, *Constitución de 1993: lectura y comentario*, Lima, Nerman S.A., 2ª edición, 1995, p. 315.

³⁹ Bernales Ballesteros, Enrique, *op. cit.*, pp. 676-677 y 401.

⁴⁰ Rubio Correa, Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, *op. cit.*, T. V, pp. 183-184. Véase también el comentario de este autor al artículo 80, pfo. 1, Const., referido a la sustentación presupuestaria del Judicial ante el Congreso, en el que asevera que se da un "tratamiento excepcional" a este Poder del Estado "para que el Poder Ejecutivo no pueda manipularlos a través del recorte de egresos que pudieran serle perjudiciales porque signifiquen mayor control a su gestión". *Ibid.*, T. III, p. 456.

³⁷ Véase el texto del Anteproyecto reproducido en García Belaunde, Domingo, *El Poder Judicial en la encrucijada*, Lima, Ara Editores, 2004, p. 102.

Ahora bien, la perspectiva del Derecho Constitucional comparado muestra igualmente que la inalterabilidad del proyecto presupuestario judicial es una opción minoritaria, y aun excepcional. Únicamente la hemos encontrado recogida de manera expresa y clara en la Carta Fundamental de El Salvador, según las reformas introducidas en 1991, al consagrarse como atribución de la Corte Suprema el "elaborar el proyecto de presupuesto de los sueldos y gastos de la administración de justicia y remitirlo al Órga-

no Ejecutivo para su inclusión sin modificaciones en el proyecto del Presupuesto General del Estado", añadiéndose que "los ajustes presupuestarios que la Asamblea Legislativa considere necesario hacer a dicho proyecto, se harán en consulta con la Corte Suprema de Justicia" (artículo 182.13, Const.).

Otras Constituciones de la región o de Europa no recogen un precepto semejante al salvadoreño de 1991 sobre

Proyectos constitucionales sobre el presupuesto del Poder Judicial

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PRESENTADO POR LA CERIAJUS (24 DE ABRIL DEL 2004)

Art. 139 El Poder Judicial tiene autonomía económica, administrativa y normativa, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Dentro de ese marco, el Consejo de Gobierno del Poder Judicial aprueba su Presupuesto, lo presenta al Poder Ejecutivo para su incorporación en sus propios términos en el Proyecto de Presupuesto del Sector Público.

El Presupuesto del Poder Judicial no puede ser observado salvo que exceda del 4% del monto total del Presupuesto General de la República.

PROYECTO DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROPUESTO POR LA SALA PLENA DE LA CORTE SUPREMA (22 DE ABRIL DEL 2003)

Art. 199 El Poder Judicial aprueba su proyecto de presupuesto, lo presenta al Poder Ejecutivo para su incorporación en sus propios términos en el proyecto de Presupuesto del sector público y lo sustenta en el Congreso de la República.

El presupuesto del Poder Judicial no es observado salvo que exceda del 4% del monto total del presupuesto general de la República.

La ejecución del gasto del Poder Judicial se sujeta al régimen del dozavo. Para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas abona mensualmente a la cuenta del Poder Judicial, el monto equivalente a dicha proporción, con cargo a los recursos provenientes del tesoro público.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN ELABORADO POR EL CONGRESO (8 DE JULIO DEL 2002)

Art. 199 El proyecto de presupuesto presentado por el Poder Judicial se incorpora en sus propios términos por el Poder Ejecutivo y no es menor al tres por ciento (03%) de los gastos corrientes del Presupuesto General de la República.

ANTEPROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL ELABORADO POR EL PODER JUDICIAL (24 DE NOVIEMBRE DE 1992)

Art. 12 El presupuesto del Poder Judicial no es menor del dos por ciento del presupuesto de gastos corrientes para el Gobierno Central.

El Consejo de Gobierno del Poder Judicial formula el proyecto del presupuesto del Poder Judicial. Lo remite al Poder Ejecutivo para su inclusión, sin modificaciones, en el Proyecto de Presupuesto General del Sector Público a enviarse al Congreso.

Asignación de monto presupuestario judicial fijo en algunas constituciones latinoamericanas

PAÍS	CANTIDAD	OBSERVACIONES
Costa Rica	6%	De los ingresos ordinarios.
El Salvador	6%	De los ingresos corrientes del presupuesto del Estado
Nicaragua	4%	Del Presupuesto General de la República.
Honduras	3%	De los ingresos netos de la República
Paraguay	3%	Del presupuesto de la Administración Central
Panamá	2%	De los ingresos corrientes del Gobierno Central; el porcentaje presupuestario incluye al Ministerio Público.
Guatemala	2%	De los ingresos ordinarios del Estado
Venezuela	2%	Del presupuesto ordinario nacional; el porcentaje presupuestario es para el sistema de justicia en su conjunto.

Las Constituciones, de Alemania, Estados Unidos, España, Francia e Italia no contemplan un porcentaje mínimo fijo para el presupuesto judicial

intangibilidad del proyecto de presupuesto del Poder Judicial por el Gobierno –no, desde luego, por el Poder Legislativo–, si bien varias de ellas incorporan disposiciones que establecen la obligatoriedad de otorgar a la judicatura, o al sistema de justicia en su conjunto, un mínimo porcentual fijo del presupuesto público. En estos supuestos se encuentran, entre otros, los ordenamientos constitucionales de Honduras (artículo 306), Nicaragua (artículo 159), Panamá (artículo 211), Paraguay (artículo 249) y Venezuela (artículo 254)⁴¹.

4. Colisión entre principios constitucionales: autonomía y unidad presupuestaria

Ahora bien, contamos con un argumento adicional, que reputamos verdaderamente decisivo, y es que, en última instancia, ante la colisión entre el principio de autonomía presupuestaria de los poderes del Estado y los órganos autónomos y el principio de unidad presupuestal, debe prevalecer este último, tal como sostiene Morón Urbina y

como ha definido jurisdiccionalmente la Corte Constitucional colombiana.

En efecto, según anota Morón Urbina, "existe consenso a favor de la primacía del principio de la unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, ya que el primero significa el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma, la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente, así como la búsqueda de una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual las acciones responden a patrones comunes, mientras que el criterio de la autonomía ofrece a las entidades la separación financiera, así sea nominalmente, que es el inicio de un proceso autonómico"⁴².

En el mismo sentido, sostiene la Corte Constitucional colombiana que la prevalencia del principio de unidad implica que no es válida la aseveración según la cual "el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con un privilegio de postulación del presupuesto de la rama judicial, de tal manera que el Gobierno no puede modificar el proyecto presentado por esa entidad y debe remitirlo sin cambio al Congreso", ya que "tal tesis contradice la facultad del Gobierno de formular autónomamente el presupuesto, el cual debe ser unitario y universal"⁴³.

⁴¹ Menos claro parece el caso de Guatemala, cuya Carta Fundamental señala: "Es atribución de la Corte Suprema de Justicia formular el presupuesto del Ramo; para el efecto, se le asigna una cantidad no menor del dos por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado, que deberá entregarse a la Tesorería del Organismo Judicial cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano correspondiente" (artículo 213).

⁴² Morón Urbina, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 184.

⁴³ Sentencia de la Corte Constitucional colombiana N° C-315/97, del 25 de junio de 1997, FJ 11.

El presupuesto del Poder Judicial según la Ceriajus

La propuesta de reforma constitucional de la Ceriajus establece que el presupuesto del Poder Judicial no podrá ser observado por el Ejecutivo, salvo que exceda el 4% del Presupuesto General de la República. Ello equivaldría a 1.975 millones de nuevos soles para el 2005.

De hecho, como estableció este mismo tribunal de la constitucionalidad en un caso anterior, "la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352)"⁴⁴.

La cuestión, evidentemente, pasa a ser entonces la de cómo compatibilizar la preeminencia del principio de unidad presupuestaria con el reconocimiento constitucional de la autonomía económica y específicamente presupuestal de la judicatura, de suerte que tal autonomía no se vea vacía de contenido.

A este respecto, creemos que el criterio rector ha de ser que la potestad del Gobierno de proponer al Congreso recortes al presupuesto judicial debe ejercerse conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, fijando límites de montos genéricos, pero permitiendo al propio Judicial señalar, en diálogo con la representación nacional, en qué rubros específicos habrían de operar las reducciones de gastos que en definitiva determine el Parlamento.

La Corte Constitucional colombiana ha indicado que "el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía

con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad", añadiendo que "la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto"⁴⁵.

En consonancia con esto y con lo antes señalado, determina la Corte que "el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades"⁴⁶.

PAÍSES QUE NO CONSIGNAN INTANGIBILIDAD DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL

Países

Latinoamericanos y del Caribe

Argentina	Honduras
Belice	Nicaragua
Bolivia	México
Brasil	Panamá
Chile	Paraguay
Colombia	Puerto Rico
Costa Rica	República Dominicana
Cuba	Uruguay
Ecuador	Venezuela
Granada	

OTROS

Alemania	Italia
España	Francia
EEUU	Portugal

⁴⁴ Sentencia de la Corte Constitucional colombiana N° 101/96, del 7 de marzo de 1996, FJ 6.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

Como quiera que fuere, consideramos que el contenido y alcance de la autonomía económica del Poder Judicial debe ser determinado por norma infraconstitucional o mediante jurisprudencia del supremo intérprete de la Constitución. Para tal efecto, habrá de tenerse en cuenta que la actual Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) recoge la autonomía económica, pero sin definir su significado (artículo 2, Dec. Leg. N° 767, según TUO aprobado por D.S. N° 017-93-JUS, del 3 de junio de 1993), mientras el proyecto de LOPJ elaborado por la Comisión Estrada y la autógrafa aprobada meses después por el Poder Legislativo coinciden en indicar que el contenido de tal autonomía del Poder Judicial sólo comprende las siguientes manifestaciones: (i) formular su propio presupuesto, (ii) sustentarlo ante el Congreso, y (iii) ejecutarlo de acuerdo a ley⁴⁷.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

En suma, estimamos que, dentro del marco constitucional vigente en la actualidad –aunque, como dijimos al inicio, creemos que nuestro análisis también es válido para el caso de una eventual reforma constitucional–, el Poder Judicial cuenta con autonomía económica, pero ello no significa que el proyecto de presupuesto que la Constitución le faculta a elaborar sea intangible para el Ejecutivo, el

que, en su calidad de titular exclusivo de la iniciativa legislativa en materia de presupuesto público, puede variar las cifras al consolidar las distintas partidas de ingresos y gastos de las diferentes reparticiones públicas.

Como quiera que fuere, quien en definitiva aprueba el presupuesto estatal es el Congreso de la República, el mismo que decidirá los montos a asignar al Poder Judicial tras escuchar al Presidente de éste, aunque sin estar vinculado ni por la propuesta del Gobierno ni por la de la judicatura. Únicamente deberá mantenerse dentro del monto global establecido por el Ejecutivo, ya que la representación nacional carece de poderes para crear o incrementar gastos públicos, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto.

Los principios y normas consagrados genéricamente como parte de la Constitución Económica y en particular como parte del régimen constitucional presupuestario brindan el necesario marco regulatorio, a cuya luz debe interpretarse las facultades de que la judicatura está premunida en este ámbito. En tal sentido, la autonomía presupuestaria del Poder Judicial cede ante la prevalencia del principio de unidad presupuestal, aunque sin verse despojada de su contenido esencial, el mismo que deberá ser fijado con precisión por vía legislativa o jurisprudencial, considerando principalmente que le permite elaborar su presupuesto, sustentarlo ante el Legislativo y ejecutarlo de acuerdo a ley.

⁴⁷ Proyecto de Ley N° 1667/2001-CR, Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo II.2.d (*El Peruano*, 3 de enero del 2002); Autógrafa de LOPJ, del 13 de julio del 2002, artículo III.2.d.

MEDIOS DE EXPRESIÓN DE JUSTICIA VIVA

Justicia Viva mail: Un mínimo de dos veces por semana. Entérese sobre la demanda por conflicto de competencias planteada por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, en materia de elaboración de su proyecto de presupuesto, así como el pronunciamiento de Justicia Viva al respecto. También, un análisis sobre los diversos aspectos jurídicos y judiciales involucrados en el controversial caso Lan Perú y la necesidad de una nueva Ley de Elecciones de Jueces de Paz.

Informativo Justicia Viva: Una vez al mes. Consulte la edición de septiembre-octubre.

Informando Justicia: Boletín electrónico semanal elaborado por nuestro equipo, a través de cual se enterará de lo que pasa en relación a la temática judicial cada semana.

Justicia Viva en radio: Segmento radial en *ideele* radio, dos veces por semana, retransmitido en 170 emisoras radiales a nivel nacional.

Sección Justicia Viva en revista **ideele**.

Programa televisivo Sin rodeos: Todos los domingos de 9 a 10 de la mañana y de 9 a 10 de la noche, por Canal N.

Portal Web: Visite nuestro portal www.justiciaviva.org.pe, en el cual encontrará documentos de trabajo, artículos, propuestas, publicaciones, normas, jurisprudencia, noticias, indicadores judiciales, edición de los boletines anteriores y todo lo relacionado con la temática judicial.

Implicancias entre la insuficiencia económica y la demanda de recursos

Wilson Hernández Breña

I. PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL: CUESTIONES DE FORMA Y FONDO

La necesidad de que, cada una de las entidades vinculadas a la administración de justicia cuente con un presupuesto suficiente, constituye prácticamente un consenso general.

Esto no significa que dicho argumento deba primar sobre la discusión del destino final que se le dará a esos recursos. Por ello, debe existir un compromiso implícito por parte de las respectivas autoridades judiciales para sintonizar los pedidos adicionales de presupuesto con los requerimientos de la reforma y con los reclamos ciudadanos. En el fondo, ello implica tener a la eficiencia y la transparencia como política cotidiana y así, en este marco, justificar ante la ciudadanía los temas: cuánto más se pide, para qué más presupuesto, cómo se gastará y qué beneficios traerá a la población.

1. ¿Cómo ha evolucionado el presupuesto del Poder Judicial?

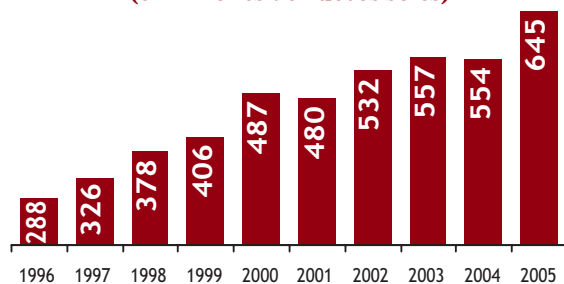
a. A nivel global

El análisis de los últimos diez años de la historia presupuestal en el Poder Judicial es indispensable. Este período, que atraviesa un gobierno autoritario y otros democráticos, nos señala cómo ha variado la asignación económica recibida por este Poder del Estado y a qué se han debido dichos incrementos.

Durante el gobierno de Fujimori

Entre los años 1996 y 2001 (segundo mandato de Alberto Fujimori)¹, el presupuesto judicial se incrementó aproximadamente en 200 millones de nuevos soles. La mayor parte de este aumento se dirigió a la ejecución de las medidas de la reforma judicial, las cuales "aunque indudablemente produjeron elementos positivos, la

Gráfico 1
Presupuesto del Poder Judicial,
1996 – 2005
(en millones de nuevos soles)



Nota: El dato del 2005 corresponde al proyecto de Ley de Presupuesto.

Fuentes: SIAF-SP; *Proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público 2005*.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

¹ El presupuesto del Sector Público del 2001 fue aprobado por el Congreso a finales de noviembre del 2000. Por esta razón, el gobierno democrático, que inició sus labores a finales del 2000, no tuvo mayor injerencia en la elaboración de dicho documento.

manera en que estas reformas fueron introducidas y gran parte de su contenido tendieron a debilitar, más que a fortalecer, las diversas instituciones del sector, especialmente al Poder Judicial².

Luego de la recuperación democrática

En el período que va desde la caída del régimen dictatorial hasta el año 2005 (proyecto de Ley de presupuesto de ese año), el Poder Judicial muestra una mejora económica de 165 millones de nuevos soles. Gran parte de este comportamiento se explica por dos aumentos entre los años 2001-2002 y 2004-2005 que vale la pena explicar.

El primero ascendió a 52 millones de nuevos soles y se debió casi en su totalidad a la aplicación del Decreto de Urgencia N° 114-2001, por medio del cual se aumentó las remuneraciones de los magistrados mediante la creación de los "Gastos operativos". Esta norma alcanzó tanto a los magistrados del Poder Judicial, como a aquellos del Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Jurado Nacional de Elecciones y Consejo Nacional de la Magistratura. La idea detrás de esta medida era alejar la corrupción y atraer a prestigiosos abogados y juristas que elevarían la calidad de la actividad jurisdiccional.

Cuadro 1
Estructura actual de las remuneraciones de magistrados
(en nuevos soles)

	Haberes	Bono jurisdiccional	Gastos operativos	REMUNERACIÓN TOTAL
Vocal Supremo	6,700	5,670	13,730	21,100
Vocal Superior	3,008	3,500	5,500	12,008
Juez Especializado o Mixto	2,008	2,700	4,300	9,008
Juez de Paz Letrado	1,408	2,100	2,700	6,208

Nota: Sólo a los vocales y jueces titulares les corresponde el rubro Gastos operativos.

Fuente: Decreto de Urgencia N° 114-2001.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

El segundo aumento es el que se daría entre los años 2004-2005 de aprobarse el presupuesto del Poder Judicial tal como figura en el proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público del año 2005 (645 millones de nuevos soles). Esta situación equivale a un aumento de 92 millones de nuevos soles de un año a otro, el mayor de este pliego en los últimos quince años.

Siendo tan destacada esta cifra, es pertinente preguntarnos lo siguiente: ¿para qué se utilizará este incremento?

La mayor parte de estos recursos financiará la operación de los nuevos órganos jurisdiccionales creados durante el 2004, lo cual es positivo. En menor medida, este dinero servirá también para hacer efectivo el reajuste de los ingresos del

personal auxiliar jurisdiccional y administrativo, y el otorgamiento de una bonificación especial para los trabajadores judiciales, en cumplimiento del Acta de solución de la huelga que éstos realizaron entre julio y septiembre del 2004.

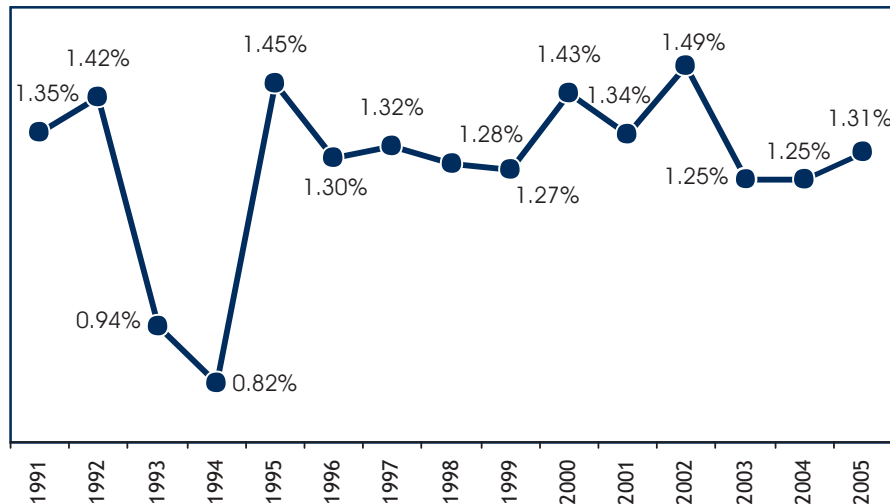
b. ¿Cómo ha variado la participación del Poder Judicial en el Presupuesto Público?

Descontando los datos más bajos (años 1993 y 1994) del gráfico 2, la participación del Poder Judicial en el presupuesto nacional ha oscilado entre 1.25% y 1.49%, sin tendencias ni al alza ni a la baja. Para el año 2005, el 1.31% de los recursos públicos se invertirían en el Poder Judicial.

El gráfico 2 muestra además el nivel de prioridad que el Poder Judicial ha tenido dentro del aparato público como todo un bloque que considera también a los otros Poderes del Estado. Esta comparación muestra que la jerarquía económica del Poder Judicial no ha variado de manera importante a lo largo de estos años.

² Hammergren, Linn, "La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras", en Luis Pásara (comp.), *En busca de una justicia diferente: Experiencias de reforma en América Latina*, Lima, Justicia Viva, 2004, p. 289.

Gráfico 2
Participación del Poder Judicial en el Presupuesto del Sector Público, 1991 - 2005



Nota: El dato del 2005 corresponde al proyecto de Ley de Presupuesto.

Fuentes: Cuanto. *Perú en Números*; SIAF-SP; *Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público 2005*.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

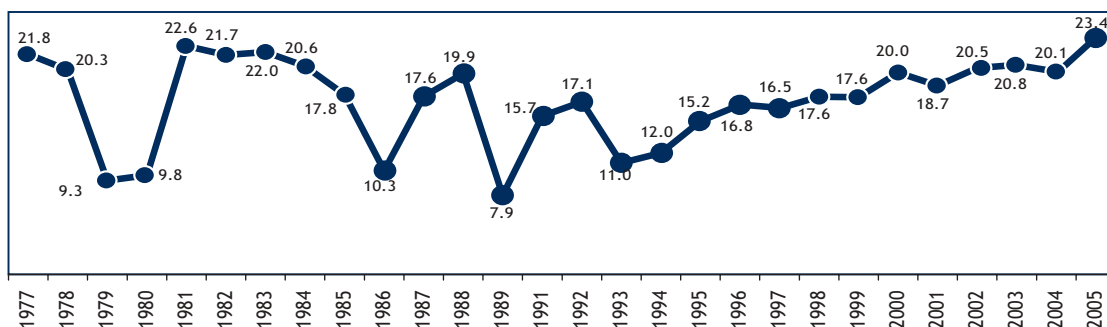
Los datos se obtienen de la división del presupuesto del Poder Judicial entre el presupuesto del Sector Público.

c. ¿Cuánto se invierte por persona en el Poder Judicial?

Luego de más de veinte años, el presupuesto per cápita de 1981 sería superado en el 2005, cuando justamente el

presupuesto del Poder Judicial per cápita llegaría a 23.4 nuevos soles.

Gráfico 3
Presupuesto del Poder Judicial per cápita, 1977 - 2005
(en nuevos soles indexados)



Notas: El dato del 2005 corresponde al proyecto de Ley de Presupuesto. No se cuenta con dato para 1990.

Fuentes: Cuanto. *Perú en Números*; *Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público 2005*; Pásara, Luis. *Jueces, justicia y poder en el Perú*. Lima, CEDYS, 1982; SIAF-SP.

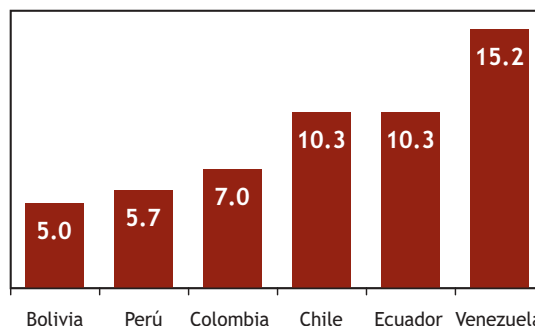
Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

La división del presupuesto del Poder Judicial entre la población de cada año da como resultado la serie de datos del gráfico 3, a la cual se le multiplica por la inflación para volver comparables a los datos

d. ¿Cómo se está con respecto a otros países?

Confrontar la situación presupuestal con realidades ajenas a la nacional marca un punto de referencia indispensable. Frente al gráfico expuesto, se nota la acentuada carencia de recursos de la judicatura peruana frente a países como Chile, Ecuador o Venezuela. Sin embargo, es pertinente remarcar el caso de este último, país en el cual el Poder Judicial, pese a liderar la inversión per cápita en el grupo de países reseñado, dista de ubicarse en el mismo lugar si tomamos como referencia la calidad de su funcionamiento.

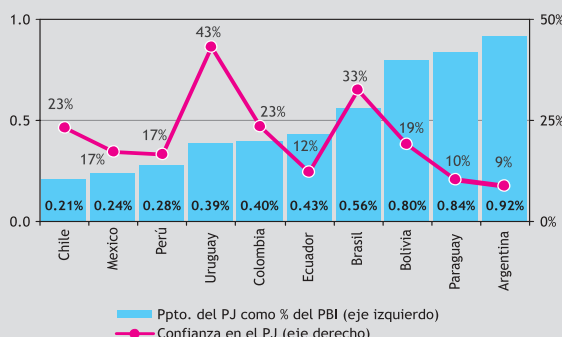
Gráfico 4
Presupuesto del Poder Judicial per cápita en la región andina, 2004
(en dólares)



Fuentes: SIAF-SP; Mendoza, Raúl. *Presupuesto e independencia judicial*. Lima, CAJ, octubre, 2004.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Presupuesto y confianza en el Poder Judicial: Variables independientes



El gráfico resalta que el Perú es uno de los países que destina menor presupuesto a su Poder Judicial como porcentaje de su PBI.

Además, el gráfico revela que la confianza ciudadana en el Poder Judicial no se logra exclusivamente con mayores recursos.

Suma de las respuestas "mucho" y "algo" ante la pregunta ¿cuánta confianza tiene en el Poder Judicial?

Fuente: Corporación Latinobarómetro. *Latinobarómetro 2003*. Santiago de Chile, 2003.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

El tema de fondo, más allá de centrarse en la cantidad de presupuesto con la que se cuenta, está en analizar el destino de los recursos, así como puntualizar dónde se concentran, cómo se emplean, cuánto se pretende gastar; cuánto se pide y, en general, bajo qué objetivos se realiza toda la gestión económica. Esto es lo que pretendemos analizar en los siguientes apartados.

2. ¿Cómo se ha gastado el presupuesto del Poder Judicial?

a. Distribución

Un punto de partida usual para el análisis es la división del presupuesto en grandes grupos de gasto, es decir, en lo que se conoce como Gastos corrientes y Gastos de capital.

El 98% del presupuesto del Poder Judicial está com-

puesto por Gastos corrientes, y el restante 2% por Gastos de capital. Esta distribución se viene manteniendo en los últimos años y la estructura propuesta para el 2005 tampoco ofrece grandes cambios. Ahora, ¿qué implica esto? Esto quiere decir que el presupuesto del Poder Judicial es muy rígido. En otras palabras, gran parte del presupuesto es un consolidado de gastos ineludibles (como son todos los gastos por remuneraciones, pensiones, bienes y servicios).

Cuadro 2

Conceptos clave sobre el presupuesto del Poder Judicial

Partida	Concepto
Gastos corrientes	
Personal y obligaciones sociales	Remuneraciones y obligaciones del empleador
Obligaciones previsionales	Pensiones
Bienes y servicios	Bienes y servicios propiamente dichos (gastos para el mantenimiento u operación del servicio brindado), Gastos operativos y pago de sentencias judiciales
Otros gastos corrientes	Bono jurisdiccional
Gastos de capital	
Inversión	Construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura
Otros gastos de capital	Equipamiento y bienes duraderos

Cuadro 3

Presupuesto del Poder Judicial por objeto de gasto, 2004 - 2005

	CANTIDAD (millones de nuevos soles)		PORCENTAJES	
	2004	2005	2004	2005
Gastos corrientes	542.2	633.2	97.9%	98.1%
Personal y obligaciones sociales	229.2	286.3	41.4%	44.3%
Obligaciones previsionales	77.3	76.8	14.0%	11.9%
Bienes y servicios	168.0	185.9	30.3%	28.8%
Otros gastos corrientes	67.7	84.2	12.3%	13.0%
Gastos de capital	11.4	12.1	2.1%	1.9%
Inversiones	8.5	9.3	1.5%	1.4%
Otros gastos de capital	2.9	2.9	0.6%	0.5%
TOTAL	553.6	645.3	100%	100%

Nota: El dato del 2005 corresponde al proyecto de Ley de Presupuesto.

Fuentes: SIAF-SP; *Proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público 2005*.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Al interior de los Gastos corrientes

Los Gastos corrientes reflejan mayor concentración en la partida Personal y obligaciones sociales (286 millones de nuevos soles para el 2005, casi la mitad de todo el presupuesto). No obstante, esta partida no incluye a todos los gastos por remuneración. Específicamente, las provisiones financieras para el

pago de Gastos operativos y Bono jurisdiccional se encuentran en otras partidas, tal como detallamos en los siguientes párrafos.

En segundo lugar de importancia, la asignación de Bienes y servicios alcanza 186 millones de nuevos soles para el 2005. Su desagregación contiene primordialmente recursos para la

operación de las distintas dependencias judiciales y administrativas (Bienes y servicios propiamente dichos) y el pago de Gastos operativos.

De otro lado, la partida Otros gastos corrientes es la tercera más grande en el Poder Judicial. Compromete 84 millones de nuevos soles para el año 2005 y más del 94% se

dirige a financiar el componente remunerativo Bono jurisdiccional.

En total, si consideramos la partida Personal y obligaciones y sociales, y agregamos los conceptos remunerativos de las otras dos partidas, tenemos que el 70% del presupuesto judicial se concentra exclusivamente en el pago al personal.

Distorsiones en la estructura presupuestal

Tal como se señaló en el cuadro 2, la partida Bienes y servicios se compone de los siguientes rubros: Gastos operativos, Bienes y servicios propiamente dichos (gastos para el mantenimiento u operación del servicio brindado) y, minoritariamente, el pago de sentencias.

A partir de la creación de la figura remunerativa de Gastos operativos, el Tesoro Público ha ido cubriendo este gasto, pero lo ha hecho reduciendo la asignación de los otros rubros de la misma partida; en especial, de los Bienes y servicios propiamente dichos, habiendo recibido este último rubro en el 2004 casi la mitad que en el 2001, a pesar de que la cantidad de dependencias judiciales ha aumentado.

Otra de las distorsiones fue introducida durante la reforma judicial de Fujimori. Específicamente, el Decreto de Urgencia N° 008-97 estableció el reajuste de otro de los componentes remunerativos: el Bono jurisdiccional. Dicha norma determinó que el financiamiento provenga de los ingresos que el propio Poder Judicial recauda (Recursos Directamente Recaudados), principalmente vía el cobro de tasas y aranceles judiciales.

Ambos conceptos remunerativos deberían ser contemplados en el presupuesto del Poder Judicial, tratando de evitar estas distorsiones.

Al interior de los Gastos de capital

Para el 2005, los Gastos de capital se concentran en la partida Inversiones (9.3 millones de nuevos soles), es decir, en lo que es construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura, aspecto que sin duda es importante pero, a la vez, insuficiente para mejorar las condiciones para el acceso a la justicia. En menor medida, los Otros gastos de capital (equipos y bienes duraderos) ascienden a 2.9 millones de nuevos soles.

Las características de la administración de justicia imponen que los Gastos de capital no tengan que representar necesariamente una alta porción del presupuesto. Sin embargo, esto no quiere decir que lo que se destina a este propósito haya sido lo adecuado en los últimos años. Es más, lo que otorga el proyecto de Ley de presupuesto

2005 para la partida Inversiones es casi la cuarta parte de lo desembolsado en el 2001.

b. Concentraciones del presupuesto

La forma en que se distribuye el presupuesto entre las dependencias jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial marca otro tema de análisis, situación que exponemos de manera sucinta a partir del siguiente cuadro.

Son las Cortes Superiores quienes cuentan con la mayor parte del presupuesto: 394 millones de nuevos soles en el 2004 y 445 millones de nuevos soles en el 2005. Al interior de ellas, las que contaron con mayor presupuesto en el 2004 fueron la Corte de Lima (107 millones de nuevos soles), seguida de lejos por la de Arequipa (18 millones de nuevos soles) y Lambayeque (17 millones de nuevos soles).

Cuadro 4 Presupuesto del Poder Judicial por dependencias, 2004 - 2005

	2004	2005
OCMA	5.2	6.3
Corte Suprema	32.4	43.3
Cortes Superiores de Justicia	394.4	445.7
Proyectos de inversión	8.5	9.3
Centros juveniles	10.8	16.7
Procuraduría	0.8	1.8
Gerencia General	20.2	37.7
Inspección General	0.9	3.2
Consejo Ejecutivo	3.1	4.5
Pensiones	77.3	76.8
Total	553.6	645.3

Nota: El dato del 2005 corresponde al proyecto de Ley del Presupuesto.

Fuentes: SIAF-SP; Proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público 2005.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Sobre la distribución presupuestaria entre las Cortes, no existe en el Poder Judicial una política técnica para tal fin. El criterio empleado es simplemente la concentración del gasto en remuneraciones. Es decir, mientras más personal tenga una Corte, mayor tenderá a ser su asignación económica. Si bien esta premisa guarda cierta lógica, tómese en cuenta que la creación de plazas y la rotación de personal no tiene historia de basarse siempre en sólidos fundamentos técnicos.

Situándonos en el nivel de la Corte Suprema, el presupuesto 2005 plantea incrementar su asignación en 34% (llegaría a 43.3 millones de nuevos soles). Esta tendencia al alza se viene arrastrando de años anteriores y prueba de ello es que en 1999 su presupuesto fue de 18 millones de nuevos soles. En aras de la transparencia, es indispensable que se otorgue la respectiva justificación de dicho aumento, en la medida en que no queda claro en qué se gastarían esos recursos, sobre todo si tenemos en cuenta que la cantidad de vocales supremos no variará para el 2005.

El análisis al interior del presupuesto del Poder Judicial indica la presencia de una fuerte rigidez. Sólo en lo que es remuneraciones se va el 70% del presupuesto. De otro lado, la desatención del rubro Bienes y servicios propiamente dichos y de la partida Inversión está afectando el normal funcionamiento de la justicia, así como el acceso a ella.

3. Ejes transversales: eficiencia y transparencia

Finalmente, es fundamental exponer de manera breve dos temas que consideramos deben de ser transversales e indispensables a toda gestión presupuestal.

a. *Eficiencia: responsabilidad en el uso de los recursos públicos*

Por principio, la escasez de recursos en la administración pública es el contexto general sobre el cual hay que empezar cualquier discusión a este respecto. Esta circunstancia exige la máxima atención en la gestión de los recursos, así como su plena utilización.

En este sentido, aparte del imperativo de tener un presupuesto distribuido equitativamente, es trascendental contar con la capacidad para ejecutar todo el presupuesto desembolsado. En los últimos meses del 2002, el

Poder Judicial no ejecutó 30 millones de nuevos soles provenientes del FEDADOI, por la incapacidad de armar un proceso de licitación que sólo se inició casi a mediados del siguiente año con la elección de un nuevo Gerente General.

Si se desea contar con mayores recursos, es perentorio que se goce de suficiente capacidad de gasto para que se tenga la certeza de que otorgarle un mayor presupuesto al Poder Judicial no es un gasto, sino una inversión.

b. *Transparencia: punto de partida y llegada*

Una gestión no puede ser calificada como buena si no existe además la clara intención de las autoridades judiciales de "abrir las cuentas", de tal modo que se construya un puente de diálogo con la ciudadanía sobre cómo viene siendo manejada la justicia, tanto en lo que respecta a lo jurisdiccional como a lo económico. (*continúa en la página 34*)

Fases y asignación de responsabilidades en el proceso presupuestario

Marta Tostes Vieira

El Presupuesto del Sector Público es un documento en el cual se consignan previsiones de los ingresos y de los gastos públicos, en un período determinado que se denomina año fiscal, constituyéndose el Plan Anual de Trabajo del Gobierno y debiendo relacionarse con todos los organismos y entidades del Estado. Por lo tanto, representa el principal instrumento de planificación económica y asignación de recursos para el desarrollo en el corto plazo con el que cuenta cualquier Gobierno, reflejando un conjunto de actividades y proyectos a ejecutarse sobre la base de determinada asignación de recursos y responsabilidades

En este sentido, los principales rasgos característicos del Presupuesto del Sector Público se centran en ser un acto de previsión y de orden destinado a regular la función pública, para lo cual es necesaria la autorización del Poder Legislativo mediante Ley expresa. La publicación inmediata de los presupuestos sancionados y la rendición de cuentas de las entradas y gastos son obligaciones esenciales en su ejecución bajo responsabilidad. La necesidad de esta guía para el empleo sistemático de los gastos se refleja en su función como instrumento de acción para lograr metas prioritarias, estimulando el cumplimiento con mayor eficacia de los planes de Gobierno.

En el ámbito de la Hacienda Pública, el Presupuesto cumple tres finalidades. En primer lugar, se constituye como el principal instrumento de política económica a corto plazo, pues es a través de este documento que el Gobierno aplica y lleva a cabo una determinada política económica y da una dirección a sus decisiones. En segundo lugar, representa un instrumento de programación, en la medida que refleja un medio de planeación de la acción inmediata o de corto plazo del Sector Público, siendo el eslabón final del sistema de planes económicos. Finalmente, es un sistema administrativo y un mecanismo de operación, porque no puede efectuarse un gasto si no existe la previsión presupuestaria correspondiente, para que cada Pliego disponga ordenadamente de las sumas necesarias para su desarrollo.

Según la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley 27209) en vigencia desde el año 2000, las fases del Proceso Presupuestario son cinco: **(i) Programación, (ii) Formulación, (iii) Aprobación, (iv) Ejecución**, y, finalmente, **(v) Control y Evaluación**. Cada fase se encuentra regulada genéricamente por esta ley y de manera específica por las Leyes Anuales de Presupuesto y las Directivas que emita la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP).

En la primera etapa, de **Programación**, el principal objetivo es determinar los programas que el Gobierno realizará y los gastos e ingresos totales del Presupuesto. En este marco, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el Ministerio de Economía (MEF) estiman los supuestos macroeconómicos, con lo que se establece la expectativa de los ingresos (recursos ordinarios). Por su parte, la DNPP estima la previsión de los gastos y las respectivas necesidades de financiamiento, asignando recursos

públicos y estableciendo el conocido "techo presupuestario" de cada pliego, incluyendo tanto al Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Congreso de la República y el Despacho presidencial, tal como figura en la Directiva N° 011-2004-EF/76.01 para la programación y formulación de presupuestos para el año 2005.

En la fase de **Formulación**, el objetivo es organizar la presentación del Presupuesto y ordenar la estructuración de los distintos Programas del Sector Público. Por lo tanto, a partir de la asignación presupuestaria, cada pliego debe dar conocer a su Plan Estratégico Institucional (PEI), donde se establece la priorización de las metas, estimando todos los ingresos y detallando los Gastos previstos. Se pasa a continuación a una etapa de negociación entre los responsables del área presupuestaria del Pliego y la DNPP, revisando e identificando los ajustes necesarios, hasta que se llega a la consolidación del proyecto de presupuesto del sector público.

En la tercera etapa, se lleva a cabo la discusión y **Aprobación**, buscando discutir la conveniencia de los programas propuestos y perfeccionarlos para su aprobación. Empieza con la presentación del Proyecto de Presupuesto al Consejo de Ministros y, una vez aprobado en esta instancia, el Presidente de la República lo envía al Presidente del Congreso, quien lo recibe y encarga su discusión a la Comisión de Presupuesto, donde se llevan a cabo las reuniones de sustentación de cada pliego. Para ello, se desarrollan las sesiones de debate y se establece un Dictamen, que se lleva a debate del Pleno para su aprobación final.

Una vez que se empieza el año fiscal, la cuarta fase corresponde a la **Ejecución**, cuyo objetivo es llevar a cabo los distintos programas presupuestarios para cumplir con las metas previstas. De este modo, corresponde a la fase del Proceso Presupuestario durante la cual se concreta el flujo de los ingresos y egresos previstos en el Presupuesto Anual, tomando como referencia la Programación Mensual de los Ingresos y Gastos. Esta ejecución puede ser directa cuando el Pliego es el ejecutor, y es indirecta cuando la ejecución se realiza por una Entidad distinta al Pliego.

El último período corresponde al **Control y Evaluación**, que empieza ya en la etapa anterior al verificar previamente la corrección de los gastos por ejecutar, reflejándose como un instrumento contable para controlar la marcha de los ingresos y gastos y el alcance de los programas. La implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) a partir de 2001, implicó la integración del sistema presupuestario con los de tesorería, contabilidad, administración, entre otros. En este marco, se establecen la evaluación financiera, que verifica el uso de los fondos asignados en el Presupuesto y de resultados, donde se procura evaluar el grado de cumplimiento de los programas y la medida en que las metas y objetivos se alcanzaron. Respecto al Presupuesto del Gobierno Central, las actividades de evaluación presupuestaria están a cargo del MEF para la Evaluación Financiera y para la Evaluación Anual; de los Pliegos Presupuestarios correspondientes, a nivel financiero y de metas, y en última instancia, de la Contraloría General de la República.

La discusión sobre la autonomía económica del Poder Judicial iniciada a raíz de la demanda de conflicto de competencia interpuesta contra el Ejecutivo, se ha centrado casi exclusivamente en argumentos jurídicos y políticos. Sin embargo, poco o casi nada ha sido discutido sobre un tema elemental: para qué se piden más recursos. Debido a que consideramos esencial insistir en este último tema, hemos dedicado la siguiente sección para su desarrollo.

II. NECESIDAD DE TRANSPARENCIA EN LA DEMANDA DE RECURSOS

1. ¿El Poder Judicial cumplió con el proceso presupuestario?

El Poder Judicial, al igual que cada una de las instituciones del Sector Público, participó en las fases de programación y formulación del presupuesto 2005. De manera puntual, en cumplimiento de la Directiva para la programación y formulación presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), éste le otorgó al Poder Judicial, al igual que a cada una de las instituciones públicas, un "techo presupuestario".

A partir de este "techo", la Gerencia General del Poder Judicial elaboró un proyecto de presupuesto (por 645 millones de nuevos soles) que posteriormente el Consejo Ejecutivo aprobó y remitió al MEF. Dicha cantidad figura en el proyecto de Ley de presupuesto del Sector Público enviado por el Ejecutivo al Congreso. Al margen de este proceso normado, el 27 de agosto del 2004 –tres días antes del término del plazo constitucional para que el presidente de la República presente el proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso–, el Poder Judicial alcanzó a la Presidencia del Consejo de Ministros, un presupuesto de 999 millones de nuevos soles. La diferencia entre ambas cantidades (354 millones de nuevos soles) representa –según la argumentación del Poder Judicial– la lesión de su autonomía económica.

2. ¿Recorte o Demanda Adicional?

No estamos, pues, ante una figura en la que el Ejecutivo haya recortado el presupuesto del Judicial. Por el contrario, el "recorte" o diferencia de 354 millones de nuevos soles es una Demanda Adicional del Poder Judicial para que sea incorporada dentro del proyecto de Ley de Presupuesto 2005. Esta precisión ha sido reconocida incluso

por el mismo Dr. Sivina durante la sustentación del presupuesto de su institución ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (20 de octubre, 2004).

El recurso de solicitar una Demanda Adicional es una práctica común en toda la Administración Pública. Es más, el mismo presidente de la Corte Suprema solicitó en octubre del año pasado, una Demanda Adicional ante la misma instancia del Congreso. En dicha ocasión, este pedido no fue atendido.

3. Demanda Adicional 2005: ¿para qué se pide más presupuesto?

Debemos ser enfáticos en la necesidad esencial de que las autoridades judiciales sean lo más transparentes posibles en dar a conocer el "para qué se pide más presupuesto". Esta información no fue puesta a disposición de la ciudadanía en la página web del Poder Judicial, a diferencia de ocasiones anteriores. Por ello, en concordancia con nuestro discurso, en el cuadro 5 presentamos el detalle de la Demanda Adicional 2005 y a continuación analizaremos lo más importante de su contenido.

Más presupuesto, escasa reforma

Un total de 249 millones de nuevos soles de la Demanda Adicional –es decir, el 70.5%– busca el financiamiento de bonificaciones especiales, Gastos operativos, pago de sentencias, bonificaciones familiares y Compensación por Tiempo de Servicios (ver puntos del 1 al 5 del cuadro 5). Sin entrar a discutir la pertinencia de estos requerimientos, no es mucho lo que ello pueda significar en términos de cambio institucional y beneficio para el ciudadano.

De otro lado, el punto 6 (Conformación de la oficina central y otras desconcentradas de la OCMA) busca financiar la implementación de un sistema de control disciplinario mixto. Cabe resaltar que esta propuesta, aprobada por el Congreso en diciembre del 2003, es distinta de la propuesta de la Ceriajus, por la cual el Consejo Nacional de la Magistratura asumiría las facultades de control externo y permanente de los jueces y fiscales.

El punto 7 apuesta por la desconcentración administrativa, mediante la creación de unidades ejecutoras, consejos ejecutivos distritales y órganos de asesoramiento técnico administrativo en las Cortes Superiores; medida pedida

Cuadro 5
Demanda Adicional del Poder Judicial para el presupuesto 2005
 (en nuevos soles)

	Demanda Adicional para presupuesto 2005	%
1 Aplicación de los Decretos de Urgencia 090-96 y 073-97, que otorgan bonificaciones especiales a favor de pensionistas del Estado.	161,582,000	45.6%
2 Déficit de gastos operativos de magistrados.	37,847,000	10.7%
3 Pago de sentencias.	44,106,000	12.4%
4 Bonificación familiar, incluyendo devengados.	3,841,000	1.1%
5 CTS para personal bajo régimen Dec. Leg. N° 728.	2,433,000	0.7%
6 Conformación de la oficina central y otras desconcentradas de la OCMA, en aplicación de lo previsto por la Ley N° 28149.	13,861,000	3.9%
7 Implementación de cuatro unidades ejecutoras en igual número de distritos judiciales, así como de los consejos ejecutivos distritales y órganos de asesoramiento técnico administrativo en Cortes Superiores.	17,837,000	5.0%
8 Creación e implementación de órganos jurisdiccionales a nivel nacional.	49,940,000	14.2%
9 Proyectos de inversión.	22,607,000	6.4%
10 Otros conceptos (reintegros de asignación por 25 y 30 años de servicio, implementación de la Oficina de Atención de Propuestas Ciudadanas, etcétera).	354,000	0.1%
TOTAL	354,408,000	100.0%

Fuentes: Sivina, Hugo. *Exposición del presidente del PJ ante la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República*. Lima, Presidencia del PJ, octubre, 2004.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

desde hace algún tiempo desde dentro del Poder Judicial y que es positiva.

El punto 8 impulsa la creación e implementación de órganos jurisdiccionales, como propuesta orientada hacia la mejora del acceso a la justicia. Al respecto, la demanda oculta o insatisfecha por el acceso a la justicia es

muy alta y esto incide en que los despachos judiciales recién creados tiendan a congestionarse rápidamente. Por ello, es pertinente acompañar esta medida de otras propuestas sustanciales como, por ejemplo, la reestructuración de los procesos o el fomento de los medios alternativos de resolución de conflictos.

Un total de 249 millones de nuevos soles de la Demanda Adicional –es decir, el 70.5%– buscan el financiamiento de bonificaciones especiales, Gastos operativos, pago de sentencias, bonificaciones familiares y Compensación por Tiempo de Servicios.

4. Inconsistencias de la Demanda Adicional 2005

La lectura integral de los diez puntos lleva a una conclusión: el 70.5% de la Demanda Adicional (puntos 1 al 5) solicitada por el Poder Judicial no está dirigido a financiar medidas de reforma. Si bien otros puntos de esta Demanda pueden traer consigo algunos cambios, ello tampoco significa un impulso sustancial a la reforma. La urgencia de poner en marcha el Plan de la Ceriajus sigue en compás de espera.

Por esta razón, resulta perjudicial que el Poder Judicial no haya incorporado estas medidas durante la fase de elaboración de su presupuesto, tal como lo manifestara el Gerente General del Poder Judicial, en respuesta formal a un pedido de información realizado por Justicia Viva: "el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial para el Ejerci-

cio Fiscal 2005 presentado ante la Dirección Nacional de Presupuesto Público, no contiene previsiones financieras para implementar las medidas aprobadas por la Ceriajus"³. Según el citado funcionario, la razón principal de este hecho se debe al alto grado de inercia en el establecimiento del "techo presupuestario" que año tras año establece el MEF para el Poder Judicial.

Se hubiera esperado la voluntad política de quienes lideran el Poder Judicial para incorporar dentro de la Demanda Adicional para el 2005, las respectivas previsiones financieras para implementar progresivamente el Plan de Ceriajus. Hemos visto, sin embargo, que este escenario no se ha dado. La reforma no sólo supone conseguir más recursos, sino también saber dónde focalizarlos.

³ Oficio 2108-2004-GG/PJ, de fecha 23 de agosto del 2004.

El costo del Plan de la Ceriajus

La Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus) calculó que la implementación del Plan de reforma costaría 1.346 millones de nuevos soles a lo largo de más de tres años. Para el 2005, son necesarios 413 millones de nuevos soles para su inicio, tal como la misma Ceriajus –instancia en la que participó el Poder Judicial– lo estableció. De este total, un poco más de la mitad debería ser incorporado al presupuesto del Poder Judicial.

Algunas propuestas de la Ceriajus no incorporadas en el presupuesto del Poder Judicial ni en la Demanda Adicional

ACCESO A LA JUSTICIA

- Exoneración del pago de tasas judiciales a personas de escasos recursos.
- Uso de intérpretes.
- Designación de magistrados bilingües.
- Partida presupuestal para el apoyo y promoción de la Justicia de Paz.
- Programa de sensibilización y capacitación sobre el Estado pluricultural de Derecho.

ANTICORRUPCIÓN

- Tránsito a un único órgano de control externo.
- Implementación de voceros judiciales.
- Curso anual de periodismo judicial.
- Organización del registro individual de cada magistrado de carácter público y permanente.

MODERNIZACIÓN

- Registro único de requisitorios, procesados y sentenciados.
- Reorganización del sistema de notificaciones.

RECURSOS HUMANOS

- Régimen de selección, rotación, capacitación, evaluación y permanencia del personal auxiliar.

GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y PRESUPUESTO

- Reestructuración de los órganos de gobierno para mejorar la capacidad de tomar decisiones eficaces e inmediatas.

REFORMA DEL SISTEMA PENAL

- Implementación del Nuevo Código Procesal Penal (capacitaciones, acondicionamiento de infraestructura, etc.). Esta reforma es clave para el acceso a la justicia en materia penal.

Fuente: Ceriajus. *Plan Nacional de reforma Integral de la Administración de Justicia*. Lima, 2004.

Elaboración: Consorcio Justicia Viva.