

### **Relación entre los derechos y el presupuesto**

De manera creciente, en diferentes países, organizaciones sociales, particulares afectados/as y defensores/as oficiales hacen uso del litigio como herramienta para exigir el cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC).

Así, se han dictado resoluciones judiciales que reconocieron violaciones del derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, y a la alimentación, entre otros, y ordenaron remedios concretos para su reparación.

En muchos de esos casos, los remedios ordenados por los tribunales tienen impacto en el presupuesto, ya que la realización de los actos y la ejecución de las medidas ordenadas implican que se destinen, asignen y ejecuten recursos del presupuesto.

Cuando los Estados reconocen derechos, se comprometen a adoptar políticas públicas, y a realizar las asignaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas.

Más allá de que no todas las acciones y las políticas públicas implementadas para garantizar derechos tendrán un impacto presupuestario directo, la relación entre derechos y presupuesto es evidente. Cuando un Estado ratifica tratados o sanciona leyes que reconocen derechos (tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales), se compromete también a contemplar en el presupuesto la asignación de partidas presupuestarias que permitan dar cumplimiento a esas obligaciones.

Sin embargo, con frecuencia, los presupuestos han sido vistos como ámbitos de reserva de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ajenos/as a la revisión judicial, y en cuya definición los poderes electivos tendrían exclusiva discrecionalidad.

Esta separación entre derechos y presupuesto es insostenible en la práctica, y choca con la idea misma de derechos exigibles y operativos. El reconocimiento de derechos obliga a los poderes del Estado a diseñar e implementar políticas que los garanticen, destinando los recursos que sean necesarios para su ejecución. Diversas sentencias en muchos países han reconocido expresamente la estrecha relación entre los derechos y el presupuesto.

Cuando un/a juez/a ordena la ejecución de una política pública tendiente a garantizar derechos (como, por ejemplo, la construcción de una escuela u hospital), esa medida implica necesariamente la asignación y ejecución de recursos para esa finalidad. La supuesta separación entre derechos y presupuesto es artificial, falsa e insostenible en la práctica.

Cabe resaltar, además, que el impacto presupuestario de las resoluciones judiciales no es privativo de aquellos casos en los que se encuentran en juego derechos sociales, sino que alcanza también a un espectro más amplio de decisiones, que son habitualmente consideradas como parte de la actividad jurisdiccional, e inherentes a las atribuciones del Poder Judicial. Por ejemplo, los/as jueces/zas adoptan decisiones en casos que involucran violaciones al derecho de propiedad o derechos laborales, que tienen un fuerte impacto presupuestario.

Diversas sentencias condenan a los Estados a resarcir daños ocasionados a empresas concesionarias y contratistas con el Estado, resuelven sobre asuntos de empleo público, invalidan la imposición de ciertos tributos, entre otras medidas, todas las cuales pueden tener un enorme impacto presupuestario.

En algunos casos este tipo de decisiones se adoptan sin tener en consideración dicho impacto, por considerarse que hay derechos fundamentales en juego que merecen protección, concretamente, el derecho de propiedad. Sin embargo, la legitimidad de los/as jueces/zas para la adopción de ese tipo de decisiones cuando están en juego derechos de propiedad, no es objeto de cuestionamientos similares a los que se suscita en ocasiones el impacto presupuestario de las sentencias que reconocen derechos sociales.

Los derechos sociales son derechos exigibles, y también es exigible un presupuesto que dé cumplimiento pleno a los compromisos constitucionales adoptados, lo que implica que el presupuesto público no es un ámbito exento de la revisión jurisdiccional. En su rol de garantizar derechos fundamentales, los/as jueces/as pueden adoptar decisiones con impacto presupuestario.

**Pueden mencionarse numerosos ejemplos de sentencias que incorporan consideraciones claras sobre la relación entre derechos y presupuesto:**

La Corte Constitucional de Colombia ha sostenido, “[e]n relación con el alcance de intervención legítima del juez de tutela en asuntos que requieren la construcción de obras públicas para su manejo (...)”, que “(...) [e]l juez constitucional, una vez verificada la vulneración o amenaza contra los derechos fundamentales, no puede limitar su labor a reconocer la complejidad y los desafíos de diversa índole que plantea la situación, y admitir que el asunto implica trámites y procedimientos administrativos, compromete cuantiosos recursos presupuestales y, consecuentemente abstenerse de impartir las órdenes que eviten la vulneración o su amenaza”. Por el contrario, señala que “(...) el juez constitucional tiene el deber de preguntarse (...) qué tipo de órdenes puede dar para subsanar las omisiones, negligencias o simples trabas burocráticas que impiden tomar las medidas para eliminar o atenuar el riesgo de que se presente una nueva y grave vulneración de derechos fundamentales”. La Corte agrega que “a pesar de que la disponibilidad presupuestal es necesaria para la ejecución de una obra pública, ello no implica que las gestiones de consecución de recursos puedan alargarse indefinidamente, mientras avanza paralelamente el desconocimiento de los derechos de la comunidad. Por ello, si bien es importante que el operador jurídico conozca y tome en cuenta los aspectos financieros y la situación concreta del ente territorial involucrado en el asunto, también debe preservarse la vigencia del derecho bajo amenaza o efectivamente vulnerado” (Sentencia T-235/2011, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-235-11.htm>).

En igual sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de Perú, al afirmar que “(...) aun cuando el presupuesto de la República se sustenta en el principio de legalidad, y que es inadmisibles la ejecución de gastos no aprobados en la Ley de Presupuesto Anual, ello no resulta un alegato con fuerza suficiente frente a la amenaza o vulneración de derechos”. Señala que puede darse el caso, por ejemplo, de “(...) que, sin involucrar mayores recursos de los ya presupuestados, los mismos puedan destinarse priorizando la atención de situaciones concretas de mayor gravedad o emergencia (...)”. Agrega que “ (...) la recaudación presupuestal no puede ser entendida literalmente como un objetivo en sí mismo, ya que se olvidaría su condición de medio para conseguir el logro de objetivos estatales, cuyos fines son lograr una máxima atención en la protección de los derechos de los ciudadanos”. Por otro lado, el Tribunal destaca que “[l]a realidad política de los últimos años ha revelado cómo la corrupción en el uso de los recursos públicos afectó la atención de

derechos como la educación, salud y vivienda. Por ello, el principio de progresividad en el gasto (...) no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues (...) la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas” (Expediente N.º 2016-2004-AA/TC, sentencia disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.html>).

En la misma línea, la Corte Suprema de la India ha indicado que “[c]uando hablamos de un derecho, éste se correlaciona con un deber de otro, ya sea un individuo, un empleador, un gobierno o una autoridad. En otras palabras, el derecho de uno es una obligación de otro”. Entiende que, dado que el derecho a la salud “es uno de los derechos más sacrosantos y valiosos de un ciudadano, y una obligación igualmente sacrosanta del Estado, todos los ciudadanos de este Estado de bienestar esperan que el Estado cumpla su obligación con máxima prioridad, lo que incluye asignar los fondos suficientes. Esto, a su vez, no sólo asegurará el derecho a sus ciudadanos al máximo nivel de satisfacción, sino que también ayudará al Estado a alcanzar su objetivo social, político y económico. Para cada retorno debe haber una inversión. La inversión necesita recursos y finanzas. De modo que para proteger este derecho sacrosanto, las finanzas son un requerimiento inherente. El aprovechamiento de estos recursos requiere la máxima prioridad” (Caso “State Of Punjab & Ors vs Ram Lubhaya Bagga Etc.”, 1998, sentencia disponible en: <http://indiankanoon.org/doc/1563564/>).