

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

Las directivas presupuestarias concretas

Las sentencias judiciales dictadas en el marco de procesos colectivos en los que están en juego DESC pueden presentar una cierta complejidad a la hora de ser implementadas. Esto se debe a que, a diferencia de los casos más tradicionales, las pretensiones suelen comprender a un número mayor de sujetos y consistir en obligaciones de hacer a cargo del Estado, en cuya realización pueden estar involucradas una serie de áreas de gobierno.

Aquí explicaremos por qué el análisis presupuestario puede resultar una herramienta útil para facilitar la organización, el control y la efectivización del cumplimiento de esta clase de sentencias¹. Ilustraremos nuestras ideas con casos reales de sentencias dictadas por jueces/zas de distintos países del mundo que reconocen el valor del análisis presupuestario².

Concretamente, la herramienta a la que nos referimos consiste en el dictado, por parte de los/as jueces/zas, de directivas presupuestarias concretas, tanto al momento de emitir la sentencia como durante el transcurso de su implementación. Pensamos en los casos en los que los/as jueces/zas ordenan, por ejemplo: que el Poder Ejecutivo estime el costo de dar cumplimiento a la sentencia; que asigne en el proyecto de ley de presupuesto (de uno o más años) las partidas presupuestarias necesarias para cumplirla; que la institución pública pertinente (por ejemplo, el Ministerio de Hacienda) apruebe el uso de esas partidas para hacer que los fondos estén efectivamente disponibles para ser gastados; que el Poder Ejecutivo ejecute esas partidas sin desviarlas a otros fines distintos de aquéllos para los que fueron asignadas; que los fondos no ejecutados sigan afectados al mismo fin al año siguiente; etc.

Cabe aclarar desde el inicio que el uso de esta herramienta no modifica en nada el contenido de fondo de las sentencias y, en consecuencia, no transgrede las facultades constitucionales de los/as jueces/zas. Las sentencias condenatorias contra los Estados —tanto las que reconocen DESC como otras (por ejemplo, una indemnización por un despido o un incumplimiento contractual)— suelen

¹ Al respecto, ver: Maurino, Gustavo, “El Presupuesto en el Poder Judicial: Herramientas para la Efectividad de los Derechos Sociales”, disponible en: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/12_implementation_sentencias_judiciales.pdf

² Todos los casos citados en este artículo están disponibles en la base de datos del sitio: <http://presupuestoyderechos.acij.org.ar/>.

tener consecuencias presupuestarias, en el sentido de que para cumplirlas es necesario asignar y ejecutar fondos públicos³. Visibilizar este paso —en la parte dispositiva de la sentencia de fondo o en órdenes dictadas durante el proceso de ejecución— no altera la sustancia de la condena. Por el contrario, simplemente explicita una condición necesaria para su cumplimiento, que ya estaba implícita antes. Por supuesto que la decisión pormenorizada respecto del modo en el que serán asignados y ejecutados los fondos compete a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Los/as jueces/zas no podrían disponer, por ejemplo, indicaciones sobre de dónde deben obtenerse los recursos (es decir, qué gastos alternativos deberán ser sacrificados), a qué contratista deberán ser abonados, etc.

El dictado de directivas presupuestarias concretas como las señaladas puede resultar útil en relación con distintos aspectos del cumplimiento de una sentencia. Los estudiaremos en orden:

1) Su organización

En primer lugar, incluir esas directivas permite que el/la juez/a organice un plan de cumplimiento de la sentencia. Esto significa identificar y explicitar ordenadamente cada uno de los pasos necesarios que el Estado debe dar en relación con el presupuesto para cumplir lo dispuesto en la sentencia.

Un buen ejemplo de esto es lo dispuesto por la Corte Constitucional de **Colombia**⁴ en un caso en el que declaró “la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”.

³ Ver, por ejemplo, el art. 399 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires (“Obligación de inclusión en el presupuesto”), que establece que: “Las autoridades administrativas deben incluir en los proyectos de presupuesto para el ejercicio siguiente, la imputación con la que atender las erogaciones que resulten de las sentencias condenatorias mencionadas en el artículo precedente [las sentencias firmes que condenen a las autoridades administrativas al pago de sumas de dinero], con relación a los juicios en los que exista liquidación firme y notificada al día 31 de julio de cada año. Las imputaciones necesarias para el cumplimiento de las condenas en los juicios en que la liquidación quede firme y notificada con posterioridad al día 31 de julio de cada año, y hasta el 31 de diciembre del mismo año, deben incluirse en la modificación de presupuesto que a tal fin debe remitirse a la Legislatura hasta el 31 de marzo del año siguiente. Al momento de cumplimiento de la sentencia se deben adicionar los intereses o lo que resulte del sistema previsto en aquélla para mantener el principio de integralidad de la condena.

Son personalmente responsables los/las funcionarios/as que omitan la inclusión prevista en este artículo por los daños, perjuicios, pérdidas o intereses que genere la omisión”.

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

Concretamente, la Corte ordenó que “el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia habrá de (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación”.

2) Su control

Naturalmente, contar con un plan detallado como ése ayuda a que el/la juez/a y las partes interesadas puedan controlar su cumplimiento continuamente a lo largo del plazo previsto, y no recién una vez finalizado éste. Efectuar un seguimiento “en tiempo real” —es decir, en relación con el cumplimiento escalonado de cada una de las directivas ordenadas— permite detectar tempranamente eventuales incumplimientos, cuando todavía se está a tiempo de resolverlos dentro del plazo de cumplimiento dispuesto en la sentencia.

Podemos ilustrar esta idea con el siguiente caso: un Juzgado de primera instancia de la Ciudad de Buenos Aires, **Argentina**⁵, ordenó al gobierno de esa ciudad urbanizar una Villa antes del 10 de diciembre de 2015, en una sentencia cautelar que por el momento no se encuentra firme. Como parte del remedio, la jueza dispuso específicamente que el gobierno debe, entre otras cosas, “[r]easign[ar] las partidas presupuestarias necesarias de[l] Presupuesto 2014 con el fin de dar comienzo en el curso de este año a la ejecución de la urbanización” e “[i]nclu[ir] en la formulación del Presupuesto 2015 las partidas presupuestarias necesarias y suficientes para garantizar el financiamiento de la ejecución de las obras, asegurando la continuidad de las mismas”. Asignar las partidas presupuestarias pertinentes es una condición necesaria para urbanizar la villa, ya que, como es obvio, realizar las obras costará dinero. Explicitar este paso en la sentencia hace que no sea

⁵ Caso “Arnez Medrano, Reinaldo y otros c/ GCBA y otros s/ amparo” (Expediente N° A10675-2014/0), resuelto por el Juzgado N° 1 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 29 de agosto de 2014.

necesario esperar a que finalice el plazo otorgado para su cumplimiento para poder evaluar por primera vez si las obras necesarias fueron realizadas, con el consecuente daño irreparable que esto acarrearía para las personas que viven en la zona en cuestión. Por el contrario, el control judicial del cumplimiento puede comenzar ya al momento de verificar si el gobierno reasignó las partidas del presupuesto de 2014 y, centralmente, si en el proyecto de ley de presupuesto de 2015 (que siempre debe presentarse el 30 de septiembre del año anterior para el que regirá) asignó las partidas necesarias. Una vez detectados eventuales incumplimientos de las directivas en esta etapa del ciclo presupuestario —que, de no ser revertidos, derivarán necesariamente en un incumplimiento del fondo de la sentencia—, la jueza podrá ordenar que éstos sean remediados a tiempo. En la misma sentencia, la jueza argentina dispuso, además, que el gobierno debe “[i]dentifi[car] las fuentes de financiamiento con las cuales se atenderán los gastos emergentes de la ejecución mencionada, debiendo asignarle carácter prioritario al financiamiento y ejecución del proyecto para lo cual en la ley de presupuesto 2015 deberá contemplarse la intangibilidad de los recursos asignados o crear un fondo fiduciario a tal fin”, y “adoptar los mecanismos reglamentarios, administrativos y de gestión idóneos para garantizar la ejecución de la obras con economía, eficiencia y eficacia debiendo evitar la subejecución de las partidas asignadas”. Esto significa prever con la anticipación necesaria un remedio para el problema de la subejecución de los fondos, que como regla son trasladados como recursos generales al año siguiente si no son ejecutados.

La Corte de Apelaciones de Nueva York, **Estados Unidos**⁶, también ha utilizado la herramienta de las directivas presupuestarias concretas para organizar el contenido de sentencias que reconocen DESC y facilitar posteriormente el control oportuno de cada etapa de su cumplimiento. Tras identificar una violación del derecho a la educación en la Ciudad de Nueva York debida al financiamiento estatal inadecuado, ordenó específicamente que el Estado de Nueva York “determinara el costo real de brindar una buena educación básica en la Ciudad de Nueva York y estableciera las medidas adecuadas”. Como reconoció que “el proceso (...) no podía completarse de la noche a la mañana”, otorgó un plazo para implementar las medidas necesarias. La Corte aclaró que no se trataba de un remedio extraordinario o sin precedentes, sino uno diseñado para remediar la violación constitucional detectada y evitar que el litigio se extendiera por décadas como consecuencia de no haber emitido órdenes específicas (para ello tuvo en cuenta la experiencia del Estado de Nueva Jersey en otro caso). Cumplido el plazo, la Corte de Apelaciones examinó, en el marco del proceso de

⁶ Caso “Campaign for Fiscal Equity, Inc. v State of New York” (“CFE II”) (100 NY2d 893 [2003]), resuelto por la Corte de Apelaciones de Nueva York el 26 de junio de 2003.

implementación de la sentencia⁷, la evaluación del costo realizada por el Estado en su plan, con arreglo al cual “el costo de brindar una buena educación básica en la Ciudad de Nueva York era de U\$S 1,93 mil millones en fondos anuales operativos adicionales”. Consideró que dicho cálculo era razonable, por lo que concluyó que “el financiamiento constitucionalmente requerido por los Distritos Escolares de la Ciudad de Nueva York incluye, tal como fue demostrado en este expediente, fondos operativos adicionales por un monto de U\$S 1,93 mil millones, ajustados por referencia a la última versión del GCEI [Índice Geográfico del Costo de la Educación] y la inflación desde 2004”.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado de **Colombia**⁸ (Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo), al confirmar las órdenes dispuestas relativas a la canalización de un arroyo y la solución de una serie de problemas del alcantarillado, estableció específicamente que “las gestiones, proyectos y ejecuciones ordenadas (...) deben preverse en el respectivo presupuesto y contar con el respaldo económico pertinente para lo cual se adoptarán las medidas necesarias”. Una vez más, esto hará más sencillo diagnosticar y remediar oportunamente eventuales incumplimientos —es decir, asignaciones presupuestarias insuficientes para realizar las obras—.

Como ejemplo concreto de este seguimiento judicial “en tiempo real” puede citarse la siguiente resolución dictada en una causa iniciada por ACIJ para exigir una solución al problema de la falta de vacantes en el nivel inicial de la Ciudad de Buenos Aires, **Argentina**⁹. La contienda fue resuelta con la celebración de un acta acuerdo por medio de la cual el gobierno de la ciudad se comprometió a realizar una serie de acciones y a prever en el proyecto de ley de presupuesto que remita a la Legislatura cada año las partidas necesarias para llevarlas a cabo. El cumplimiento del acuerdo se postergó más allá del plazo pactado (fines de 2012) y, en 2014, el gobierno presentó un proyecto de ley de presupuesto para el año 2015 que no contemplaba las partidas necesarias para realizar las obras a las que se había comprometido. Frente a ello, ACIJ efectuó una presentación judicial en el marco del trámite de ejecución del acta acuerdo mediante la cual solicitó, entre otras cosas, que el gobierno detallara las obras previstas para darle cumplimiento y sus respectivas asignaciones presupuestarias con un nivel de desagregación suficiente para poder evaluar su conformidad con las obligaciones pactadas. El juez hizo lugar a este pedido e intimó al gobierno “para que en el plazo de

⁷ Caso “Campaign for Fiscal Equity, Inc. v State of New York” (“CFE III”) (2006 NY Slip Op 08630 [8 NY3d 14]), resuelto por la Corte de Apelaciones de Nueva York el 20 de noviembre de 2006.

⁸ Expediente N° 70001-23-31-000-2004-01270-01, resuelto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Primera, el 7 de febrero de 2008.

⁹ Caso “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo (art. 14 CCABA)” (Expediente N° 23360/0), resolución dictada por el Juzgado N° 3 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 27 de noviembre de 2014.

diez (10) días, explique y detalle, en el marco del Proyecto de Ley de Presupuesto General para el año 2015 que fuera presentado por ante la Legislatura de la CABA, las previsiones consignadas para la asignación de las partidas correspondientes a los fines de la ejecución de las obras a las que se comprometió en el Acta Acuerdo celebrado en autos. Todo ello bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias”.

3) Su efectivización

Finalmente, que los/as jueces/zas expliciten los pasos que debe dar el Estado en relación con el presupuesto y controlen que de hecho lo haga hará más fácil luego identificar a tiempo el nivel de decisión en el que el cumplimiento de la sentencia se obstaculiza. A su vez, esto les permitirá individualizar la autoridad administrativa específica que debe ser interpelada y dictar las órdenes pertinentes.

En un caso que tramitó en **Argentina**¹⁰, por ejemplo, un Tribunal de segunda instancia de la Ciudad de Buenos Aires resolvió hacer lugar a una medida cautelar solicitada por el llamado “Instituto Espacio para la Memoria”, un ente autárquico y autónomo cuyo objeto era resguardar y transmitir la memoria e historia de los hechos ocurridos en el país durante la última dictadura militar. El problema que llevó al Instituto a accionar judicialmente era que, si bien la Legislatura local había aprobado a lo largo de los años el anteproyecto de presupuesto que éste presentaba, luego las partidas asignadas eran recortadas por el Poder Ejecutivo local. Al respecto, el Tribunal señaló que “los fondos necesarios para que los fines de la institución mencionada se concreten se encuentran asignados por la ley de su creación” y “deben, por imperio legal, tener garantía presupuestaria suficiente por parte del poder ejecutivo; cuestión que no puede agotarse con la mera remisión a la Legislatura de las asignaciones que se estimen corresponder, sino que debería además implicar posteriormente la realidad de un usufructo efectivo de tales créditos. De lo contrario, tal remisión —como parecería haber ocurrido en los últimos años— se transformaría en una mera declaración (...) desprovista de toda realidad”. Consideró que esto constituía “un obrar en principio ilegítimo por parte de la administración a la vista de su sistematicidad” y que era necesario “dar garantía efectiva a créditos que fueron reconocidos por la propia Legislatura”. En definitiva, el Tribunal ordenó al Gobierno de la

¹⁰ Caso “De Wandelaer Jean y otros c/ CGBA s/ otros procesos incidentales” (Expediente N° 40239/1), resuelto por la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 12 de julio de 2012. Esta sentencia quedó firme ya que el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires rechazó, el 13 de agosto 2014, la queja interpuesta por el Gobierno (Expediente N° 9797/13).

Ciudad “que se abstenga de realizar restricciones o reasignaciones presupuestarias sobre las partidas asignadas al Instituto Espacio para la Memoria y vigentes a la fecha, poniendo a disposición de la actora el total de dichos fondos para hacer frente a los gastos que demande el cumplimiento de su objeto”.

Otro ejemplo de una sentencia que emplea directivas presupuestarias concretas con el fin de efectivizar el cumplimiento de lo dispuesto proviene de **Venezuela**¹¹. La Corte Suprema dispuso que el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social debía: entregar a los actores —personas con VIH/SIDA— los medicamentos que necesitaran en forma regular y periódica; realizar o cubrir los exámenes especializados que requirieran; y desarrollar una política de información, tratamiento, y asistencia médica integral. Específicamente, ordenó al Ministro “solicitar de forma inmediata al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, una rectificación de la partida presupuestaria correspondiente a la ‘actividad: prevención y control del SIDA’ o la consideración de un crédito adicional, a los efectos de garantizar el cabal y oportuno cumplimiento de lo ordenado en el presente fallo, por lo que resta del actual ejercicio fiscal; así como, realizar las gestiones necesarias para la inclusión de los recursos suficientes en los sucesivos proyectos de ley de presupuesto”.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de **Costa Rica**¹² impartió órdenes similares en un caso en el que se produjo una violación al derecho de la población a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como consecuencia de la omisión de las autoridades de brindar un adecuado tratamiento a las aguas negras y residuales generadas. En concreto, ordenó: “a la Municipalidad de Alajuela, por medio de (...) quien ocupe el cargo de Alcalde Municipal de Alajuela y de (...) quien ocupe el cargo de Presidente del Concejo Municipal de la Municipalidad de Alajuela, que de inmediato se aboquen a hacer las modificaciones presupuestarias que se requieran en el año dos mil cinco, con el fin de que se ejecuten los estudios técnicos necesarios para que, en el dos mil seis, se brinde solución integral al problema que origina la estimatoria de este recurso, para lo que también los órganos municipales indicados deben verificar que se realicen las previsiones presupuestarias en el presupuesto del año dos mil cinco, con el fin de que las obras que se precisen cuenten con el financiamiento adecuado que permita su conclusión en el transcurso del dos mil seis”; y “a la Contraloría General de la República, en la persona de (...) quien ocupe el cargo de Gerente de Área de Servicios Municipales, que no autorice modificación presupuestaria para el año dos mil cinco ni el

¹¹ Expediente N° 15.789, resuelto por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 15 de julio 1999.

¹² Expediente N° 04-008029-0007-CO, resuelto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia el 15 de abril de 2005.

presupuesto para el dos mil seis, proveniente de la Municipalidad de Alajuela, si no incluye las partidas respectivas para dar cumplimiento a este fallo”. La Corte advirtió a los funcionarios públicos en cuestión “que de no acatar las órdenes dichas, incurrirán en el delito de desobediencia”.

Finalmente, la Cámara Segunda de lo Laboral de **El Salvador**¹³ incluyó directivas presupuestarias concretas en su sentencia dictada en un caso sobre Derecho colectivo del trabajo en el ámbito del sector público, en el que el Ministerio de Hacienda adeudaba el pago de una bonificación. Ese Ministerio “pretend[ía] negar del todo la validez misma del derecho otorgado, sobre la base que al momento que se concedió por el Tribunal de Arbitraje no era un crédito presupuestado”. Frente a ello, el Tribunal indica que “esto jurídicamente sólo atañe a su pago”. Sostuvo que “[e]s cierto, que (...) la Constitución de la República, y (...) la Ley de Servicio Civil, en lo que concierne al pago de un crédito estatal del año dos mil doce, supone[n] la condición de estar oportunamente ‘presupuest[ad]o’, y en este caso no lo está, (el actual presupuesto general del Estado cobró fuerza de ley hasta que se publicó en el Diario Oficial el dieciséis de diciembre de dos mil once, y el contrato colectivo que se trae a cuento se inscribió el día veintidós de diciembre de ese mismo año), lo que obliga a solicitarse por el empleador que se incluya en el presupuesto gubernamental del año dos mil trece”. La Cámara agregó que “el atraso, –y solamente el atraso–, se explica por el problema presupuestario aludido, pero esto de ninguna manera debe justificar que en el presente año, –ni después–, se desconozca de raíz el derecho y la obligación (...), tal como pretende el demandado”. “Consecuente con esto, la resolución que se dicte irá en ese sentido, pero a fin de ser realistas se indica la reparación del derecho dentro de lo que por ahora las facultades de esta Cámara alcanza estatuir, y es que el infractor solicite su inclusión en la próxima partida del presupuesto anual de la Secretaría de Hacienda, como un derecho cierto y determinado que tiene su origen en una de las fuentes de obligaciones laborales reconocidas por la ley, tal es el laudo arbitral”¹⁴. De este modo, el Tribunal ordenó al Ministerio de Hacienda “que solicite en el próximo ejercicio fiscal, la disponibilidad para pagar el bono atrasado”. Añadió que, “[e]n consecuencia con lo antes ordenado, declárase diferida directamente la responsabilidad de cancelación del bono atrasado del año dos mil doce, hasta para el último día del mes de enero del año dos mil trece, so pena que si para esa fecha no lo está, porque otra vez no se solicitó en tiempo la asignación presupuestaria respectiva, se pueda

¹³ Expediente N° 48E/2012, resuelto por la Cámara Segunda de lo Laboral el 24 de septiembre de 2012.

¹⁴ Al decidir, el Tribunal tuvo en cuenta el art. 423, segundo párrafo, del Código de Trabajo (Decreto núm. 15, del 23 junio de 1972), referido a la ejecución de sentencias contra el Estado, en cuanto dispone: “Si por razones de índole puramente fiscal no fuere posible cargar la orden de pago al Presupuesto vigente, el Ministro del Ramo propondrá que en el Presupuesto General de Gastos del año siguiente, se incluyan las asignaciones o partidas necesarias para el pago de lo ordenado en la sentencia ejecutoriada”.

deducir ante la autoridad competente y a petición de parte, la responsabilidad a que alude la parte final del inciso segundo del Art. 127 de la Ley de Servicio Civil”.

En conclusión, las directivas presupuestarias concretas son una herramienta fundamental en la implementación de las sentencias que reconocen DESC y, como mostramos, son muchos los/as jueces/zas que las incorporan. Pensamos que las organizaciones y los activistas que litigan por DESC deberíamos tener esto muy en cuenta, para incluir en nuestros escritos pedidos expresos para que el/la juez/a disponga esta clase de órdenes.