

Independencia Financiera y Administrativa del Poder Judicial en Uruguay

(3)

Ministro Milton Cairolí Martínez
Suprema Corte de Justicia de la R.O. del Uruguay

1. Introducción

La vida del derecho no es la de la lógica, sino la de la experiencia. Las necesidades sentidas en el momento, las teorías morales y políticas que prevalecen en un instante histórico, han tenido mucho que ver en la determinación de las reglas que los jueces debemos interpretar.

El derecho es expresión de vida y como esta siempre debe cambiar y desarrollarse, “*siempre debe aproximarse a la estabilidad, pero sin alcanzarla nunca*”¹.

Estoy de acuerdo con Holmes, en que detrás de cada derecho reside el sentir de la comunidad y ese sentimiento nos toca íntimamente a quienes interpretamos la norma jurídica, a quienes somos los legítimos intérpretes de ella: es decir, los jueces.

La opinión pública, por lo menos en lo que a Uruguay concierne, ha aumentado su posición crítica hacia los jueces que según ella, son responsables del aumento de la delincuencia, de la comisión de ilícitos por parte de los menores de edad y de que los reclusos obtengan su libertad rápidamente.

Este modo de considerar las cosas es en cierto sentido lógico, si se tiene en cuenta que los jueces uruguayos siempre nos hemos comportado

¹ OLIVER WENDELL HOLMES. Magistrado de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, cit. por ALLISON DURHAM y PHILLIP KURLAND, en *El Señor Magistrado*. México 1968, pag. 171. Para Holmes, detrás de todo derecho estaba el sentir de la comunidad, por lo que es necesario que el juez se ponga en contacto con las realidades de la vida.

frente a las diatribas del público, con un recato pudoroso que no nos ha permitido responder con explicaciones técnicas, el fundamento de muchas de nuestras resoluciones.

Quizás tengamos parte de culpa, porque hemos despreciado la capacidad de comprensión de gran parte de la sociedad. Personalmente siempre he creído y así lo he experimentado en algunas oportunidades, que una buena campana de educación sobre algunas de las labores judiciales, puede dar muy buenos resultados, siempre que ello se realice a través de un coloquio de iguales, esto es, de forma tal que “llegue” al público que no es técnico en derecho.

El problema de la incomunicación del juez se agudiza aun más porque el pueblo tiene contacto con sus legisladores o con sus Ministros, pero no con los jueces, que por una reserva o modestia, quizás exagerada, nos hemos mantenido alejados de la opinión pública.

Esto incide además en las relaciones con los otros dos Poderes del Estado, que en general, no conocen a fondo la tarea judicial, ni las trabas e implicancias que los Magistrados tenemos para ejercer cualquier otra labor que no sea la estrictamente judicial.

Esto me lleva a tratar en el próximo párrafo, el tema de la independencia externa del Poder Judicial.

2. Independencia externa

El presupuesto para el Poder Judicial, es confeccionado por la propia Suprema Corte de Justicia, con el asesoramiento de su oficina de Planeamiento y Presupuesto, de sus Contadores, de la Dirección General etc., pero es sometido, primero al Poder Ejecutivo donde se le hacen enmiendas y recortes y a través de este Poder al Legislativo, por lo que la autonomía financiera, se hace inexistente.

Volveré sobre este importante tema al tratar el párrafo 4 de esta comunicación.

Pero si bien esta independencia no existe frente a los demás Poderes del Estado, considero que sí permanece respecto a otras instancias sociales.

La independencia del juez, se advierte fundamentalmente en la tarea interpretativa que todo Magistrado tiene a su cargo. Porque indudablemente el juez es quien con mayor garantía interpreta la ley.

Pero su independencia va más allá de un simple acto jurisdiccional declarativo o constitutivo, o de mero trámite, su independencia tiene que

ver con toda su vida, todas sus decisiones deben estar presididas por su autonomía de carácter.

Las decisiones del juez siempre tienen dimensión social, porque si son jurisdiccionales van a decidir la suerte de ambas partes en el proceso y si son decisiones de su vida, porque el juez está dentro de un proceso de intercomunicación de opiniones y es blanco de la opinión pública y toda resolución que tome, tendrá trascendencia².

Todas las decisiones judiciales deben estar dirigidas por la racionalidad, porque son constructoras de realidad. Existe una realidad óptica, de puro ser, el juez agrega la realidad jurídica porque aplica la ley al caso concreto, el juez es en realidad un descubridor, un inventor, pero de una realidad jurídica que tiene como base y como límite infranqueable la propia norma jurídica.

El proceso por el cual el juez construye la realidad jurídica que no es otro que la realidad del deber ser, es un procedimiento muy complejo donde quien decide está en la alternativa de tener en cuenta los tres ámbitos de la realidad jurídica: los hechos, los valores y la norma.

Otra de las tareas importantes en el camino de la independencia del magistrado, es su posición frente a los emisores, a las expectativas de la opinión pública y a los grupos de presión.

Si el magistrado logra internalizar socialmente el verdadero valor de la presión del grupo emisor, podemos afirmar que tendrá un buen espacio decisorio para resolver.

El juez, en esa tarea de internalización, debe percibir el origen de la presión de estos grupos, el contenido del programa de decisión que irradian y saber valorar la legitimidad de ellos, por sobre la ambigüedad o interés espureo de la presión.

Y por sobre todas las cosas el juez debe tener un programa de decisión universal para cada caso. Con esto me refiero a que el juez debe, en cada caso concreto que decida, ser universal en sus decisiones, es decir, no atentar contra el principio de igualdad de tratamiento de los justiciables.

Si el magistrado respeta todos estos principios, su decisión tendrá el estatuto de veredicto y de ese modo ejercerá una eficacia simbólica³.

² FERNANDEZ DOVAT, Eduardo y KEUROGLIAN, Pedro, *La decisión jurídica*. Montevideo 1997, pag. 7.

³ Ibidem, pag. 14.

Cuando se reconoce la decisión judicial como legítima, porque es un veredicto, queda marcada como un simbolo, porque ha nacido de un trabajo de racionalización lógico, sistemático, con respecto a todos los involucrados en el proceso, por igual.

Lógico porque el juez debe buscar el significado de la ley misma tomada independientemente de la voluntad del autor y sistemático en cuanto debe considerar a la ley como un todo orgánico o sistema, en que las partes deben armonizarse para una correcta inteligencia, de las relaciones de la norma con todo el orden jurídico.

Esta entonces es, a mi juicio, la verdadera independencia del juez.

3. Independencia interna

Este punto trata de la independencia de cada juez respecto a las demás instancias judiciales.

El Juez de cualquier categoría debe ser independiente en sus decisiones de grado, sin perjuicio de la opinión técnica de otras instancias judiciales superiores, que se ejercerán a través del franqueo de los recursos de apelación o similares a organismos de segunda instancia.

Esto es determinante de la seguridad jurídica que debe emanar de la jurisprudencia, certidumbre ésta que constituirá una garantía para el justiciable, como se ha afirmado por destacados especialistas.

Pero ocurre que esa propia independencia de cada Magistrado, crea una jurisprudencia respecto a casos similares, aunque esa forma de decidir no es igual en resoluciones de iguales litigios por parte de otros jueces. Y entonces se produce una inseguridad jurisprudencial que podrá ser corregida, uniformizando criterios por parte de los Tribunales de Apelaciones y aun de la Suprema Corte de Justicia, en instancia de casación.

Y esta independencia, puede decirse: “personal” de cada Juez en su ámbito competencial, se explica porque él tiene la necesidad de descubrir, de crear, a través de su tarea interpretativa de la ley. En esa labor interpretativa, el juez debe atender el vínculo normativo, porque este es garantía de seguridad frente a la decisión cuasi-analógica originada en interpretaciones exageradas o novelescas. Esto significa que el juez es un creador, pero sujeto a una dogmática positiva, en el exacto sentido del término, que no es otro que el de formación y sistematización de conceptos formados no solo en la ley, sino en un acto complejo constituido por la hipótesis legal y el hecho concreto a juzgar.

Ha sucedido, que en algunas oportunidades, los jueces se sienten influenciados por la opinión de un profesor prestigioso, de un abogado prominente o de un periodista, los que en cada uno de sus ámbitos, tratan de llevar al juez a una decisión que convenga a sus intereses.

Los jueces no deben ser guardianes de los intereses espúreos, sino de los derechos incorporados a la Constitución y a las leyes, como enseña JAMES MADISON, en conferencia del 8 de junio de 1789.

Como ha dicho hace muy poco tiempo el Tribunal Constitucional español, a través de uno de sus ponentes:

“La tutela judicial efectiva, a la que todos tienen derecho, entraña, como presupuesto implícito e inexcusable, la necesidad de que los juzgadores resuelvan secundum legem, dentro de la prestación que supone la tutela judicial se integra así el sometimiento del juez a la ley”⁴.

Quiero relatar una anécdota cierta, ocurrida recientemente en mi país, Uruguay.

Con ello estoy seguro que no cabrá ninguna duda acerca de la independencia interna que cada juez tiene en mi país.

La polifuncionalidad que la Suprema Corte de Justicia tiene en Uruguay, hace que no solo sea tribunal de casación, sino corte constitucional y también consejo superior de la judicatura, pues todos los jueces, sin excepción, son designados por la propia Corporación.

Y bien, hace aproximadamente dos años, los Ministros de la Suprema Corte iniciamos una acción de inconstitucionalidad de un artículo de una ley. Como no podíamos ser parte y juez, nos abstuvimos todos los miembros naturales del órgano y fuimos sustituidos por integrantes de los Tribunales de Apelaciones, que formaron así varias “Cortes Supremas”, puesto que los planteamientos de inconstitucionalidad eran múltiples. Nuestra Constitución manda que cada decisión de inconstitucionalidad sirva únicamente para el caso en que se plantea, no teniendo consecuencias “erga omnes”. Y bien, el resultado de cada uno de estos planteamientos, donde la Corte Suprema titular era la actora, fue negativo, puesto que todos los tribunales formados, decidieron que el artículo en cuestión era constitucional.

⁴ Ponencias número 37, de febrero de 1988 y número 38, de marzo del mismo año, cit. por CLAVERO, Bartolomé. *Los derechos y los jueces*. Cuadernos de Civitas. Madrid 1988, pag. 89 y 90.

4. La autonomía presupuestal

No puede concebirse un Poder Judicial externamente independiente si no posee autonomía financiera, esto es, la posibilidad de realizar su propio presupuesto de gastos, sueldos y recursos y someterlo a la aprobación del Poder legislativo, sin injerencias del Poder Ejecutivo.

Es un esencial supuesto para la independencia del Poder Judicial, garantía de buen funcionamiento del servicio y adecuadas remuneraciones de los operadores a todos los niveles.

Los jueces no solo deben ser aptos, sino bien remunerados y si se quiere tener una justicia especializada y capacitada, sus magistrados deberán tener remuneraciones acordes a esas aptitudes.

Pero la autonomía presupuestal no finca unicamente en la existencia de una remuneración conforme con la alta función desempeñada por el juez, sino además en lo que se ha denominado autarquía financiera.

¿Cuál es la forma mejor de solucionar esta necesidad de dotar al Poder Judicial de un presupuesto autónomo?

Personalmente no me parece adecuada la creación de nuevos tributos judiciales, porque la Justicia no debe encarecerse más de lo que ya cuesta.

Es más, sostengo que litigar debe ser gratuito, como forma de cumplir con el principio de igualdad, que en la Constitución de mi país, está plasmado en el artículo 8°.

Pero en fin, un sistema que parece apropiado es el que se utiliza en muchos países: fijando un porcentaje de todos los gastos del Presupuesto Nacional del Estado, para el Poder Judicial. Claro que este sistema tiene el inconveniente de que si se reduce el gasto público, lo que es muy común en nuestras latitudes, también se menguan los porcentajes adjudicados a la Justicia.

Esto puede corregirse estableciendo esa base porcentual y además una remuneración complementaria que puede ser una cantidad fija, que se agregaría a aquella en caso de reducción del gasto público.

Uruguay ha consagrado la inamovilidad judicial, pero es una pena que a esta importante decisión no la acompañe una norma que plasme la autonomía financiera de ese Poder.

En el año 1985, se sancionó la ley N° 15.750, cuyo artículo 85 consagró el principio que relacionaba el sueldo de un juez con el de otros funcionarios superiores del Estado. Estableció que un Ministro de la Su-

prema Corte de Justicia no podía ganar menos que un Ministro de Estado. Y a partir de allí se fijó una escala descendente que marcaba un porcentaje de ese sueldo para los restantes jueces, por ejemplo: los miembros de los Tribunales de Apelaciones ganaban un 90% del sueldo de los Ministros de Corte y así sucesivamente en forma descendente de un diez por ciento, hasta llegar a la última categoría de jueces de Paz Rurales que percibían un 30% del salario de los jerarcas superiores.

La ley tenía la virtud de que el salario del juez quedaba automáticamente fijado y cuando se producía un aumento para los Ministros de la Suprema Corte, se adecuaba toda la escala sin necesidad de gestionar ante el Poder político un aumento cada vez que se discutía la ley de Presupuesto quinquenal.

La contracara de todo esto fue que el sistema se amplió para otros funcionarios no jueces, lo que excedió largamente las previsiones presupuestales y con este régimen que se tornó tan amplio, el artículo 85, en la actualidad, no se aplica.

5. La carrera judicial

Para un mejor funcionamiento de la Justicia y para lograr una correcta independencia en el ejercicio de la función judicial, lo que en definitiva redundará en beneficio de toda la sociedad, es imprescindible la reglamentación de la carrera judicial.

En Uruguay en realidad no tenemos una ley sobre carrera judicial, pero en los hechos, se ha respetado la carrera mucho más que en otros países que poseen leyes sobre el tema.

Por eso siempre hemos afirmado y con razón, que en Uruguay los jueces somos de carrera. Y esto es cierto en la medida en que comenzamos nuestra función jurisdiccional como Jueces de Paz de algún lugar más o menos remoto del interior de la República, luego se nos asciende a jueces de Paz de la Capital. Después tornamos al interior del país como Jueces Letrados de Primera Instancia departamentales (regionales) y vamos ascendiendo hasta llegar a Montevideo, donde debemos esperar futuras promociones hasta terminar en el cargo de Ministro de algún Tribunal de Apelaciones en lo Civil, Penal, Laboral o de Familia.

Todas las designaciones las hace la Suprema Corte de Justicia, que solo tiene una limitación: el control del Senado, para los casos de nombramiento de jueces a los cargos de Miembros de los Tribunales de Apelaciones. Por imperio de la Constitución de la Republica, se requiere la aprobación de la Camara de Senadores para nombrar a los ciudadanos que han de componer estos Tribunales de Apelaciones, que en todos los casos son propuestos por la propia Suprema Corte, por mayoría de votos.

Y he dejado para el final, a la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, que desde 1907, fecha de creación de la primera Alta Corte, siempre respetó la carrera judicial, designando a los jueces de carrera, a excepción de dos oportunidades, una de ellas a principios de siglo en la persona del eminente jurista Dr. Pablo de María. Hay también enorme garantía en la designación de los miembros de la Corte, pues son nombrados por dos tercios del total de componentes de la Asamblea General. La designación debe efectuarse dentro de los noventa días de producida la vacancia a cuyo fin la Asamblea General será convocada especialmente. Vencido dicho término sin que se haya realizado el nombramiento, quedará automáticamente designado como miembro de la Suprema Corte, el miembro de los Tribunales de Apelaciones con mayor antigüedad en tal cargo y a igualdad de antigüedad en tal cargo por el que tenga más años en el ejercicio de la Judicatura o del Ministerio Público o Fiscal.

6. La escuela de capacitación judicial

En el año 1985, cuando el país retomó su vida institucional, después de doce años de dictadura civicomilitar, se formó una Comisión Tripartita, con dos miembros de la Facultad de Derecho, dos miembros del Ministerio Público y dos miembros del Poder Judicial⁵.

Quedó formada de ese modo la Escuela de Capacitación Judicial del Uruguay (C.E.J.U.), que con el correr de estos pocos años desde que

⁵ En Uruguay los miembros del Ministerio Público dependen del Poder Ejecutivo, a través del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, subordinado a su vez del Ministro de Educación y Cultura.

nació, ha sido ejemplo para escuelas de otros países de Latinoamérica. Es más, podemos afirmar con toda propiedad, que esa Escuela fue visitada por técnicos de los Estados Unidos de Norte America y de Europa que alabaron su funcionamiento y organización.

El centro de capacitación judicial uruguayo organiza cursos de preparación de abogados que ingresarán en la carrera judicial, tanto en lo que tiene que ver con la Justicia como lo que tiene que ver con el Ministerio Publico y Fiscal.

Pero además, se realizan cursos de reciclaje, para Magistrados de inferior categoría que aspiran a ocupar cargos superiores.

El personal docente está formado por catedráticos de la Facultad de Derecho, muchos de ellos, además, son Magistrados.

La Escuela Judicial ha tenido éxito total en la formación de los magistrados nacionales, puesto que todos los que han accedido a ella antes de su nombramiento como tales, se han desempeñado en forma aceptable, con un notorio adelanto respecto a jueces que no habían concurrido a los cursos del Centro de Estudios Judiciales del Uruguay.

7. Gobierno y Administración, la Acordada N° 7192

La Suprema Corte de Justicia, a través de sus cinco miembros, dirige todo el gobierno y administración del Poder Judicial.

En Uruguay no existe Ministerio de Justicia y hasta podría decirse que la sola mención de este cargo, produce escozor, ya que en la época de la dictadura civicomilitar, se creó un Ministerio de Justicia que le quitó poder a la Suprema Corte, que entre otras cosas, pasó a denominarse simplemente: Corte de Justicia.

La actividad administrativa está convenientemente descentralizada en la Secretaría Letrada, que además de tener funciones jurisdiccionales, tiene a su cargo dos prosecretarías que se encargan de parte de la tarea administrativa, en general la relacionada con los jueces. Las demás funciones administrativas: gastos, recursos, administración de fondos, funcionarios, recursos en general, se cumplen a través de la Dirección General, que tiene bajo su égida a varias Divisiones, cada una de estas con un par o más de Departamentos.

Sin perjuicio de toda esta descentralización, las decisiones más importantes son tomadas por la Suprema Corte en pleno.

La Presidencia de la Corte Suprema se ejerce anualmente por cada uno de los miembros de la Corporación, por orden de antigüedad en la designación para ese alto cargo.

La Suprema Corte de Justicia, designa a sus funcionarios administrativos, técnicos o no, y a sus jueces.

Hace un par de años, recogiendo una vieja aspiración de la Asociación de Magistrados Judiciales de Uruguay, la Suprema Corte dictó la Acordada N° 7192, donde se formó una Comisión integrada por un Ministro de la Corte, un miembro de los Tribunales de Apelaciones, un delegado del Directorio de la Asociación de Jueces, un delegado del Directorio del Colegio de Abogados y un Profesor Catedrático de la Facultad de Derecho.

Esa comisión se reúne todos los años en el segundo semestre y confecciona una lista de diez jueces que presenta a la Corte, como los mejores en sus respectivas áreas.

La lista se hace con los informes que cada uno de los superiores procesales de los jueces elevan todos los años a la Comisión. Una vez en poder de estos informes, la Comisión de cinco, delibera y formula la lista que luego entrega a la Corte.

Siempre será esta última quien designe a los jueces, en vía de ascenso, pero ahora sí en general, lo hace eligiendo entre quienes integran esa lista de diez en cada cargo.

El régimen es altamente democrático y además impide que accedan a los cargos superiores de la Magistratura, aquellos mediocres o que no han tenido mayor destaque en sus sentencias. Se juzgan varias condiciones, no solamente las técnicas, sino también el trato que se le da a las partes en el juicio, la relación con los funcionarios etc.

Los demás ingredientes, como antigüedad, legajo personal etc., están a cargo de la Suprema Corte de Justicia, que además, puede apartarse de la lista designando en vía de ascenso a un juez que no esté en ella.

8. Conclusiones

Los analistas internacionales han afirmado que el próximo siglo, a cuyas puertas ya estamos, será el del Poder Judicial.

Las señales que advertimos en el transcurrir de los últimos tres siglos nos hacen corroborar lo afirmado por esos analistas.

En verdad, el siglo XIX ha sido el de la predominancia de los Poderes Legislativos, el establecimiento de muchas democracias, como fruto de las ideas que surgieron con el Iluminismo a finales del XVIII.

El XX, por su parte, del que estamos en sus postrimerías, ha sido el siglo de los Poderes Ejecutivos, las grandes guerras mundiales, las dictaduras en Latinoamérica y otras partes de Europa, Asia y Africa.

Y el XXI, el siglo de las grandes judicializaciones de los conflictos políticos, lo que ya está ocurriendo en muchas partes del mundo.

Se ha llevado la conflictividad política a la decisión judicial, por un lado esto es bueno, porque naturalmente, quien debe decidir los conflictos es el juez, por otro lado es peligroso, porque puede provocar la partidización del magistrado y la globalización de todo problema, aun el eminentemente partidista.

Pero en fin, son desafíos del siglo venidero, que debemos enfrentar, hemos sido puestos por la sociedad para juzgar a nuestros semejantes, con una suerte de poder que debe apartarse de lo divino, para ser racional, lógico, sistemático y universal. Si lo logramos, habremos cumplido con la premonición del estagirita:

*“Hablar en lugar del legislador, como si él mismo estuviera presente, aplicando las formas del bien y percibiendo las virtudes sociales”*⁶. ◆

⁶ ARISTOTELES. *Ética*, en Colección de Obras Completas.