

**Voces:** PODER JUDICIAL PROVINCIAL - INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL - DIVISIÓN DE PODERES - PRESUPUESTO PROVINCIAL - INTANGIBILIDAD DE LAS REMUNERACIONES DE LOS JUECES - INCONSTITUCIONALIDAD

**Título:** La Ley de Autarquía del Poder Judicial en la Provincia de Buenos Aires. Una asignatura pendiente en el debido cumplimiento de la Constitución provincial

**Autor:** Romualdi, Emilio E

**Fecha:** 22-abr-2016

**Cita:** MJ-DOC-9848-AR | MJD9848

**Producto:** MJ

**Sumario:** *I. Introducción. II. La independencia del Poder Judicial en la Provincia de Buenos Aires. III. La ley de autarquía provincial. IV. Concepto de calidad institucional e independencia del Poder Judicial. V. Conclusiones.*

---

Por Emilio E. Romualdi (\*)

## I. INTRODUCCIÓN

Ciertamente, el servicio de justicia -tantas veces cuestionado, con razón y sin ella- requiere de una «gestión judicial» eficiente, que de por sí necesita de ciertas revisiones propias de un sistema diseñado en su génesis en el siglo XIX. Durante el siglo XX y la parte que transcurre del siglo XXI, dicho sistema ha tenido modificaciones que, por cierto, no dejan de ser una corrección sobre la base de una matriz que en parte está absolutamente obsoleta.

En este sentido, es estadísticamente incuestionable el incremento notable de la litigiosidad en general, consecuencia de una cada vez más amplia conciencia de las personas en reclamar el debido resguardo de sus intereses particulares, y que deriva -ente otros factores- en un exceso temporal en la resolución de las causas. La estructura clásica del Poder Judicial no puede -desde su concepción- dar siempre una adecuada respuesta al requerimiento social.

Una respuesta al problema ha sido la muy parcial (1) introducción en nuestro sistema legal de sistemas alternativos de conflictos, que morigeran, pero no solucionan, ni mucho menos, las deficiencias en la calidad de su resolución. No se trata solo de cantidad, sino también de calidad en la resolución de las controversias, y ello requiere una ampliación de los medios utilizados hasta este momento para viabilizar esta necesidad social.

La adecuada resolución de las controversias interpersonales (privados-privados o privados-Estado), por el volumen y diversidad en la complejidad que plantea, presenta desafíos que deben ser resueltos con el necesario abandono de una cierta inercia basada en paradigmas no cuestionados pero, no por ello, necesariamente válidos.

En tal sentido, afirma Bachelar, con cita de Bergson, que «nuestro espíritu tiene una tendencia irresistible a considerar más claras las ideas que le son útiles más frecuentemente. (...) Con el uso, las ideas se valorizan indebidamente. Un valor en sí se opone a la circulación de los valores. Es un factor de inercia para el espíritu (...) llega un momento en el que el espíritu prefiere lo que confirma su saber a lo que lo contradice, en el que prefiere las respuestas a las preguntas. Entonces el espíritu conservativo domina, y el crecimiento espiritual se detiene» (2).

En tal sentido, analizar la revisión de criterios que impiden establecer un sistema de movilidad que responda a «flujos de demanda» hace que existan desproporciones injustificadas en los volúmenes de trabajo de las distintas jurisdicciones. Ello genera por un lado ineficiencia en la respuesta adecuada al justiciable a sus necesidades de resolución de controversias y por el otro una ineficiente asignación de recursos de la sociedad aplicados a obtener sus objetivos.

Asimismo, es necesario debatir a futuro temas como el debido control y asistencia operativa y hasta psicológica a magistrados y funcionarios del Poder Judicial, para consolidar un sistema de calidad funcional a la operatividad social.

Ahora bien, más allá de todos estos temas, y otros necesarios para alcanzar esta calidad institucional, es necesario comenzar por respetar la necesaria independencia del Poder Judicial, que en nuestra provincia no se respeta conforme lo ha reconocido la SCBA con conjuces en la causa I. 1559, «Asociación Judicial Bonaerense contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad Decrs. 3073/91, 3640/91 y 3641/91 y Leyes 11.195 y 11.196».

## II. LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En la causa antes mencionada, se trató parcialmente -como se verá más adelante- la validez de las normas dictadas por los poderes políticos que han afectado desde hace 25 años la independencia del Poder Judicial.

A fin de instrumentar la debida división de poderes en la provincia de Buenos Aires, se siguió un método distinto al que se estableció en el ámbito federal. En este último, se sancionó la Ley 23.853 que, en su art.1, establece que la Corte Suprema de Justicia de la Nación preparará el Presupuesto de Gastos y Recursos del Poder Judicial, debiendo observar los principios de transparencia en la gestión y eficiencia en el uso de los recursos, el que será remitido al Poder Ejecutivo nacional para su incorporación al proyecto de presupuesto general de la Administración nacional que se presenta anualmente ante el Honorable Congreso. En el art. 2 (3), se fija un 7% garantizado del presupuesto nacional sin perjuicio de que, en su art. 5, se establece que «la Corte queda facultada para requerir anticipos de fondos con arreglo a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 16.432, incorporado a la Ley 11.672 (texto ordenado en 2005)».

Además, se expresa lo siguiente: «Todos los gastos que demanden la creación de juzgados o la ampliación de los existentes serán atendidos con cargo a Rentas Generales, o a los excedentes. El Poder Legislativo solicitará informes al Ministerio de Economía y al Poder

Judicial de la Nación sobre las posibilidades financieras para hacerse cargo de las erogaciones que generen esas creaciones o ampliaciones, en forma previa a sancionar las normas y con el objeto de otorgar -si correspondiere- los refuerzos presupuestarios pertinentes. Todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 24.937 y sus modificatorias».

Es decir, un sistema de concordancia y respeto institucional entre los diversos poderes del Estado, en cuyo marco es precisamente el Máximo Tribunal el indicado para fijar los salarios de los agentes que lo integran y para administrar los recursos necesarios para cumplir los requerimientos operativos de sus diversas reparticiones.

En la provincia de Buenos Aires, se siguió otro camino. El sistema, articulado mediante las Leyes 10.374 y 11.017 con el fin de reglamentar la garantía constitucional de independencia del Poder Judicial establecía que las remuneraciones nominales excluía la bonificación mensual por antigüedad, el suplemento por permanencia en la categoría y las asignaciones familiares correspondientes al cargo de ministro de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, serían equivalentes al del cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 1 de la Ley 11.017), y que las remuneraciones de los restantes magistrados, funcionarios y agentes del Poder Judicial se liquidarían de acuerdo con los porcentajes establecidos por la Ley 10.374 (art. 2) de la ley ya citada). De esta manera, se generaba un mecanismo que garantizaba la imposibilidad a los otros poderes del Estado de manipular, disminuir o afectar indebidamente los salarios de los miembros del Poder Judicial, desde sus ministros y hasta la última categoría funcional de este.

En este sentido, me parece oportuno destacar que, a diferencia del generado en el Estado federal, claramente era una manera parcial de mantener la independencia, dado que no se contemplaba ni el problema estructural «edilicio funcional», ni el problema de la cantidad y distribución de los organismos encargados de administrar justicia, pero sí de asegurar una adecuada e independiente retribución de toda la estructura del Poder Judicial. La dificultad del sistema, que finalmente permitió justificar su «inconstitucional derogación», es que se hace difícil a la provincia prever los recursos para cubrir esa masa salarial que depende de una decisión ajena a su ámbito territorial, ya que finalmente dependía de la decisión de los incrementos fijados desde el Estado federal.

Ahora bien, tan solo seis meses luego de sancionar la Ley 11.107, el Poder Ejecutivo y la Legislatura decidieron eliminar el sistema de porcentualidad mediante la Ley 11.489, que deroga parcialmente a la Ley 10.374 y el régimen de equiparación para las remuneraciones de los empleados del Poder Judicial sustentado en la Ley 11.017 con la mención de una pronta sanción de una ley de autarquía que -transcurridos 25 años- aún está pendiente de dictado (a la fecha de autoría de este trabajo, no tiene trámite parlamentario vigente).

Claro que, conforme se ve claramente de los porcentajes oficiales, la derogación de esas leyes permitió a los otros poderes «transferir el ajuste» al Poder Judicial, ya que sistemáticamente redujo su presupuesto con la consiguiente pauperización de los niveles salariales de todos los estamentos del Poder Judicial como de los recursos para una adecuada estructura edilicia y funcional. A modo de ejemplo, el presupuesto que la Legislatura votó para el año 2016 disminuyó al 4,48% -más allá de un adicional fijado con posterioridad que no resulta significativo en términos porcentuales- el presupuesto del año anterior que, por otro lado, no era el más amplio de los últimos años, conforme surge del detalle público que figura en la página de la Corte (4). Aquí me parece necesario destacar que cuando se menciona el porcentaje que finalmente se le asigna al Poder Judicial, y que figura en la página de la Corte,

no es en relación con el total del presupuesto provincial, ya que en esa ecuación no se incluye el presupuesto de la Legislatura que -como constitucionalmente corresponde- fija su propio presupuesto y su escala salarial. Ahora bien, en la causa I. 1559, «Asociación Judicial Bonaerense contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad Decrs. 3073/91, 3640/1991 y 3641/1991 y Leyes 11.195 y 11.196», la Corte con conjueces cuestionó duramente la facultad del Poder Ejecutivo provincial de emitir decretos que afectaran los salarios del Poder Judicial. Se sostuvo, en los fundamentos de la mayoría, que en el texto de la Constitución provincial vigente en oportunidad de emitirse los decretos «sub examine», no existía una cláusula que autorizara al Poder Ejecutivo a emitir decretos de contenido legislativo. Tampoco existe en la Constitución de 1994. Por el contrario, además de la prohibición que se encuentra implícita en toda forma republicana de gobierno, por la que un poder del Estado tiene vedado ejercer las atribuciones que corresponden a otro (arts. 1, 90, 132, 149 y cctes. de la Constitución de 1934; 1, 3, 103, 144, 161 y cctes. de la Constitución de 1994), el constituyente provincial en forma expresa y rígida ha prohibido a los Poderes Públicos delegar las facultades que les han sido conferidas por la Constitución, o atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas por ella (arts. 33, Const. de 1934; 45, Const. de 1994). Dispositivo que si bien está dirigido a impedir la delegación legislativa, indudablemente revela una especial preocupación de los constituyentes por que el Poder Ejecutivo ejerza sus atribuciones sin apartarse en lo más mínimo de los límites competenciales fijados en el Estatuto provincial, los que indudablemente obstan a que este órgano de gobierno asuma facultades legislativas. Por lo tanto, es deber inexcusable de la Suprema Corte hacerle saber al Poder Ejecutivo que no puede apropiarse de la facultad que corresponde al Poder Legislativo, «ya que no está por encima de la Constitución, sino sujeto a ella» (5).

También se dijo que la Corte Suprema de la Nación «en ausencia de disposición expresa, reconoció validez constitucional a la decretación de necesidad y urgencia cuando resulte necesario asegurar la viabilidad de la subsistencia del Estado, amenazada por una situación de grave riesgo social y necesitada de medidas súbitas (Fallos 313:1513, considerandos 22, 24 y 35). Pero en el orden provincial, teniendo en cuenta la férrea prohibición que implícitamente impone la Constitución al Poder Ejecutivo de ejercer las facultades atribuidas, a otros Poderes Públicos (arts. 33 de la Constitución de 1934; 45 de la Constitución de 1994), esta posibilidad siempre debe ser analizada con criterio absolutamente restrictivo».

Ello es así, «porque una medida legislativa que para mantener constante el gasto público en materia de personal, impide la aplicación de otra ley» (6), sancionada apenas diez meses antes (la Ley 11.017, BO 5/12/1990), por la que se disponía la equivalencia entre las remuneraciones de los Ministros de la Corte Suprema de la Nación y los de esta Corte y en función de esa remuneración la de los restantes magistrados, funcionarios y agentes del Poder Judicial, resulta en sus fundamentos absurda y por ende arbitraria. Es evidente que, al momento de sancionarse la Ley 11.017, el legislador debió considerar que su concreta aplicación derivaría en una mayor erogación; tanto es así que, en el art. 3, previó el modo de financiar los gastos que demandaba su aplicación, razón por la cual, no es verosímil que el incremento en el gasto público fuera una consecuencia imprevisible al momento de sancionarse la ley. «Ello implicaría suponer que el legislador ha actuado con inconsecuencia o imprevisión, posibilidad que esta Corte tiene dicho no resulta admisible (causa B. 63.493, sent.del 27/8/2008); o, lo que es más grave, que la imprevisibilidad del legislador sirva al Poder Ejecutivo para ejercitar atribuciones que no le están acordadas por la Constitución» (7).

Así, se sostuvo que la emergencia, si bien permite al Poder Legislativo una restricción más intensa de los derechos en el ejercicio del poder de policía, su existencia, cuando está

declarada por esa misma rama del Gobierno, no autoriza por sí sola a que el Poder Ejecutivo altere el principio de división de los poderes emitiendo disposiciones de carácter legislativo.

Ahora bien, se sostuvo también que tampoco el propósito de disponer con retroactividad la suspensión de la Ley 11.017 supera el examen de constitucionalidad (art. 2 de la Ley 11.195), pues en ese caso la disposición está determinando la destrucción de la propiedad adquirida al amparo de la Ley 11.017 (los aumentos resultantes de la Ac. 56/91 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), lo que atenta contra la inviolabilidad de ese derecho que asegura el art. 17 de la Constitución Nacional (CN), conforme lo ha señalado la Corte en situaciones análogas (causa Ac. 56.457, sent. del 20/2/1996).

Más aún, se dijo lo siguiente: «... la Ley 11.195 exhibe, en primer término, una contradicción tan grosera y patente que obliga a esta Corte a llamar la atención del legislador respecto del peligro que acarrea para la seguridad jurídica la imperfección técnica en la redacción de las normas, pues resulta antitético convalidar o ratificar un decreto de necesidad y urgencia y, simultáneamente, legislar con efecto retroactivo en los mismos términos que lo ha hecho la decretación ratificada (suspender por el plazo de 30 días la aplicación de la Ley 11.017). Lo primero supone dar rango de ley a una disposición normativa preexistente; lo segundo, implica legislar ex novo con efecto retroactivo. Tal incoherencia en la Ley 11.195 denota un supuesto de irrazonabilidad, dado que ofende el principio lógico de «no contradicción», y por sí sola puede considerarse como causal suficiente para declarar su inconstitucionalidad (arts. 44 de la Constitución de 1934; 57 de la Const. prov.). No obstante lo expuesto, cabe señalar en segundo término, que la convalidación o ratificación legislativa del Decr. 3073/91 carece del efecto retroactivo perseguido a través del art. 1 de la Ley 11.195, como consecuencia de la nulidad absoluta por inconstitucionalidad que originalmente lo afectó (art. 3 de la Const. provincial), vicio que -por su magnitud y gravedad- imposibilita el saneamiento del acto de que se trata (CSJN Fallos 321:366 y 325:2394). Los decretos cuestionados no pueden ser objeto ni de una ratificación por la ley, ni de una conversión en ley, ni de una confirmación o regularización legislativa, puesto que ninguna ley puede dar valor a un acto que es nulo en sí mismo».

Finalmente, se dijo que en cuanto a la Ley 11.196, corresponde aplicar las mismas consideraciones que se habían hecho respecto de la convalidación dispuesta por el art. 1 de la Ley 11.195.

Ahora bien, lo que el fallo deja indemne -por ausencia de planteo de la parte actora- es la constitucionalidad de la Ley 11.489 que, conforme el art. 4 -que remite al art. 1 de la Ley 11.184 de Emergencia Económica-, deja sin efecto las denominadas «porcentualidades» en todos los poderes del Estado. En ese marco de emergencia económica provincial, se autoriza por la Legislatura al gobernador, en el presupuesto general de gastos que se dicta todos los años, a fijar los salarios del Poder Judicial conforme surge de todos los decretos de fijación de salarios del Poder Judicial. Ahora bien, el primer interrogante jurídico es si aún en el marco de la emergencia económica se podía excluir la necesaria adhesión del Poder Judicial en el aspecto salarial, como expresamente establecía el art. 44 de la Ley 11.184 (8), que remitía al art. 13, que suspendía «durante la emergencia» la porcentualidad salarial que luego se derogó mediante el art. 4 de la Ley 11.489 con expresa referencia a la norma general que decretaba la emergencia económica. Ello así, dado que los argumentos en cuanto a la división de poderes y al ejercicio de las facultades de los poderes del Estado establecidos en el fallo son claramente extensivos al Poder Judicial.

El segundo interrogante jurídico es que si la derogación de la porcentualidad, que fue dada en el marco de la emergencia económica con expresa remisión a la Ley 11.184, desaparecida esta, renace en plenitud o no la Ley 10.374. Esto es que, si bien la emergencia podría haber permitido una transitoria afectación de las garantías constitucionales de las que goza el Poder Judicial, desaparecida esta, se justifica en el marco de la máxima norma provincial mantener una norma que pauperiza los niveles salariales de los agentes de un poder del Estado. Es cierto que no es posible en un momento de penuria económica, mantener a los jueces dentro de un sistema que los inmuniza ante cualquier contingencia económica, creando un privilegio que los lleva a obtener una remuneración libre de cualquier contaminación, mientras el resto de los empleados públicos, padecen las contingencias adversas del país (9).

Pero también es cierto que las consecuencias de la emergencia no pueden extenderse en el tiempo indefinidamente en cuanto a la manifiesta disminución de los salarios, sino también en cuanto al irregular ejercicio de facultades de fijación salarial de otro poder del Estado como si fuese dependiente del Poder Ejecutivo provincial.

Ahora bien, en este marco, ¿cuál es la situación de hecho en la provincia? Que desde hace años, el Poder Ejecutivo, autorizado por la Legislatura, «de manera manifiestamente inconstitucional afectando la división de poderes normada en la Constitución provincial, fija por decreto (??) el salario a los ministros de la Corte y demás miembros del Poder Judicial». A partir de ello, no solo se dejó de equiparar a los ministros de la Corte provincial, sino que se redujo de manera notable el porcentaje de este que cada categoría percibe como básico de su salario.

Vemos algunos casos de jueces, funcionarios y empleados a manera de ejemplo. El anexo a la Ley 10.374 establecía, para un camarista, un básico equivalente al 90,08% del básico de un ministro de la Corte y desde hace años percibe un 68,78% del mismo; un juez de primera instancia debía percibir un 82% del básico de los ministros y percibe un 59,05%, un secretario de primera instancia debería percibir un 62,50% y percibe un 49,30%, un subrelator de Secretaría debería percibir un 54% y percibe un 32,37%, un oficial segundo debería percibir un 42% y recibe un 30,58% y un auxiliar primero debería percibir un 32% y percibe un 24,54%. Este tema no es menor, ya que esta norma no fue objeto de impugnación en el amparo que, luego de 20 años de tramitación, estableció la inconstitucionalidad de otras normas que suspendían -primero- y derogaban -luego- la Ley 11.017.

De forma tal que todos los estamentos del Poder Judicial, a excepción de la Corte -que tuvo una sola disminución por eliminación de la equiparación-, han sufrido una erosión importantísima de sus salarios.

Ello así ya que, por un lado, se disminuyó el salario de los ministros de la Corte o al menos se los dejó al arbitrio y antojo de los demás poderes del Estado, situación claramente declarada inconstitucional en el fallo dictado por los conjuces en el amparo promovido por la AJB ya mencionado previamente. Por otro lado, sobre dicho básico ya disminuido y / o manipulado por los poderes políticos se estableció un sistema que finalmente reestableció una nueva «porcentualidad de hecho» con la disminución ya descripta previamente.

Por supuesto que este manejo discrecional e inconstitucional de fondos que deberían estar destinados al Poder Judicial y administrados desde la Corte tiene como correlato también las marcadas deficiencias estructurales del Poder Judicial tanto edilicias y de mantenimiento de la infraestructura como operativa que finalmente deriva, entre otras causas, en una adecuada

prestación del servicio de justicia.

### III.LA LEY DE AUTARQUÍA PROVINCIAL

Con un criterio superador desde la Corte, se promovió con posterioridad al fallo ya comentado previamente, la sanción de la denominada «Ley de Autarquía», la que establecía -digo «establecía» porque perdió estado parlamentario- un porcentaje de participación del Poder Judicial en el presupuesto provincial sobre la base de los recursos que el Poder Legislativo le fija al Poder Ejecutivo para su funcionamiento. Aquí me parece necesario destacar que cuando se menciona el porcentaje que finalmente se le asigna al Poder Judicial, y que figura en la página de la Corte (10), no es en relación con el total del presupuesto provincial, ya que en esa ecuación no se incluye el presupuesto de la Legislatura que -como constitucionalmente corresponde- fija su propio presupuesto y su escala salarial.

Como dije, la denominada «Ley de Autarquía» lo que promovía era la autogestión del Poder Judicial y una garantía mínima de participación en el total del presupuesto provincial, tal como ocurre en el Estado federal con la sanción de la Ley 23.853. En la necesaria transacción, en la sanción de cualquier ley, se había establecido un incremento progresivo desde el año 2015 que comenzaba con un 5% con un incremento del 0,5% anual hasta llegar en el año 2019 a un 7% (porcentaje coincidente con el establecido por el art. 2 de la Ley 23.853 que regula la autarquía de los organismos dependientes de la CSJN).

La necesaria autarquía del Poder Judicial ha sido reconocida a partir de diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia Nacional. A modo de ejemplo, en el precedente «Abel Bonorino Perú y otros c/ Estado Nacional s/ Sueldo de los Magistrados» (S. 15 de noviembre de 1985) la Corte Federal, integrada por incuestionables juristas (11), sostuvo lo siguiente:«... la intangibilidad de los sueldos de los jueces es garantía de independencia del Poder Judicial, de forma que cabe considerarla, juntamente con la inamovilidad, como garantía de funcionamiento de un poder del Estado, de modo similar a las que preservan a las Cámaras del Congreso, a sus miembros, y a los funcionarios incluidos en el art. 45 de la Constitución.(...) Producido el envilecimiento de las retribuciones de los jueces, no es menester probar su repercusión perniciosa para la garantía de independencia del Poder Judicial, porque la cláusula del art. 96 la presume "iuris et de iure".(...) El art. 96 de la Constitución Nacional prohíbe disminuir en manera alguna las retribuciones judiciales, lo que, aparte de vedar la alteración nominal por "acto del príncipe", impone la obligación constitucional de mantener su significado».

Ahora bien, ello no implica un privilegio que finalmente permita, por ejemplo, la actualización salarial automática vedada al resto de los ciudadanos (12), pero sí la necesaria garantía de independencia que solo se puede lograr mediante la autarquía presupuestaria.

Ello así, ya que ella lo que hace es que el Poder Judicial tenga la garantía de participar y administrar un porcentaje de los recursos de la provincia, de modo tal que la mayor o menor amplitud de estos lo afecta en igual modo que a los otros poderes del Estado. A partir de allí, la distribución de los recursos destinados a infraestructura, operativos y salariales dependerán de la suma disponible conforme la realidad contingente en cada período anual.

Este planteo no es pretender un privilegio, sino cumplir con la Constitución y adoptar un criterio compatible con el concepto de «calidad institucional».

#### IV. CONCEPTO DE CALIDAD INSTITUCIONAL E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

El concepto de «calidad institucional» deriva del inglés «governance», que significa 'organización de gobierno'. Esta organización está sujeta a regulaciones y mecanismos formales y, también, a aquellas regulaciones que se han impuesto por consenso y que han obtenido legitimidad de modo informal. De este modo, se incluyen en el análisis político, las novedades que asoman desde la sociedad civil (las redes, las ONG) sean cuales fuesen las reivindicaciones esgrimidas (13).

Estas reglas del juego social se expresan de manera formal -Constitución, leyes, decretos, resoluciones- y de manera informal -reglas sociales- como expresión de las expectativas y de los juicios de valor sobre las conductas que se consideran adecuadas adoptar por la sociedad (14).

De este modo, la calidad institucional se da claramente cuando esas reglas y normas cuentan con legitimidad social, son coherentes y coincidentes, conocidas, persistentes en el tiempo, estables.

La baja calidad institucional implica incoherencias, contradicciones, ambigüedades y conflictos, con reglas imprevisibles, arbitrarias y no estables que denominamos «anomia», esto es, «incertidumbre» sobre el sistema normativo que regula actos de individuos u organizaciones.

De ese modo, todo proceso que conduzca al desarrollo en todas sus dimensiones debe ir acompañado necesariamente por un entorno constituido por instituciones democráticas sólidas, con reglas claras para el ejercicio del poder y la competencia política, y que promuevan la participación activa de la ciudadanía.

En las últimas décadas, se afianzó, entre los estudiosos de la economía y la política y los técnicos del desarrollo, la idea de que las posibilidades que cualquier sociedad tiene de un desarrollo sustentable y equitativo, están íntimamente relacionadas con la forma en la que el poder es ejercido a través de las instituciones políticas, económicas y sociales.

No solo porque la calidad del marco institucional incide en el clima de negocios, sino sobre todo porque determina la capacidad de consensuar, diseñar e implementar políticas que promuevan y posibiliten el desarrollo.

De este modo, a diferencia de una creencia que establece la ecuación a la inversa -que la calidad institucional es consecuencia del desarrollo-, de acuerdo con las evidencias empíricas de una correlación positiva entre desarrollo institucional y crecimiento económico, se ha verificado que el desarrollo de los pueblos depende de la calidad de sus instituciones. Así, la literatura se ha enfocado a explicar las interacciones complejas entre el crecimiento y desarrollo económico y el desarrollo institucional, bajo el supuesto de que las instituciones afectan el crecimiento, por lo que cualquier cambio institucional tiene implicaciones en el desarrollo. Existe una correlación positiva robusta entre los resultados del crecimiento y las medidas de seguridad institucional.

El sistema sociopolítico influye en el nivel de desarrollo institucional, el cual, a su vez, se encuentra estrechamente vinculado con el nivel de crecimiento económico y desarrollo social y humano. En este sentido, estudios del Banco Mundial (1998) evidencian una correlación positiva entre el crecimiento de los países y los indicadores de desarrollo institucional como la



garantía y asignación de los derechos de propiedad, la garantía de cumplimiento de los contratos, la existencia y fiabilidad de mecanismos de solución de disputas incluido el Poder Judicial, la vigencia efectiva del sistema de mérito y el grado de corrupción existente (15).

En definitiva, existe así una idea generalizada en torno a que buena parte del desarrollo de las naciones es explicado por la fortaleza de sus instituciones.

Por ello, resulta clave pensar el desarrollo institucional basado en la calidad en la gestión pública, la transparencia, la ética, la calificación técnica y vocación de servicio de los funcionarios públicos, así como en el respeto por la democracia y por los controles propios del sistema republicano de gobierno, en un entorno federal cooperativo.

El Poder Judicial para su optimización requiere necesariamente desarrollarse en un clima de calidad institucional que le permita cumplir su rol de tutelar la propiedad y la libertad de las personas y de control de los poderes políticos del Estado. En este sentido, la calidad de la resolución de controversias interpersonales, como la apropiada represión de los desvíos de conducta privados o públicos tan esenciales en la convivencia social, solo podrá optimizarse en el marco de un funcionamiento institucional enmarcado en el concepto de «calidad institucional», cuyo primer requisito inexcusable es el debido «cumplimiento de la Constitución provincial».

## V. CONCLUSIONES

En primer lugar, si se analiza el desarrollo del trabajo se llega a la conclusión -tal vez en un plano un tanto absurdo- de que el amparo de la Asociación Judicial Bonaerense, al no plantear la inconstitucionalidad de la norma que deroga la porcentualidad y limitarse a cuestionar las normas que derogaban la aplicación de la Ley 11.107, lo único que ha logrado es habilitar a los ministros de la Corte a reclamar la inmediata restitución de su equiparación salarial con los jueces de la Corte Suprema de Justicia Nacional, sin que ello tenga un efecto «derrame» sobre el resto de la estructura del Poder Judicial.

Es cierto que hay un efecto práctico indudable y es que claramente el fallo sostiene que la necesidad de no incrementar el gasto en materia de personal, no puede calificarse de extraordinaria, ni la urgencia de su satisfacción es tan absoluta como para abrogar lo que la Constitución prescribe para el tratamiento de un asunto de interés público y urgente (arts. 73 de la Constitución de 1934; 86 de la Constitución de 1994).

También es resaltable que los delirantes fundamentos (es mi apreciación) del Decr. 3073/91 (16), como sostiene el fallo, aparecen como fórmulas rituales de una marcada abstracción que, relacionados con la aspiración que el Poder Ejecutivo expone en el 2.º consid. de esa medida respecto de la pronta sanción de un proyecto de ley sobre Autarquía Judicial (¡año 1991!), se revelan en su conjunto como la preferencia que ese órgano de gobierno tiene por un régimen diferente al que contiene la Ley 11.017; aspiración que, al dictar el Decr. 3641/91, el Poder Ejecutivo expresa su falta de concreción, dado que hasta ese momento el Poder Legislativo no había tenido voluntad de sancionar el mencionado proyecto ni lo ha concretado a la fecha dejando que pierda estado parlamentario el presentado oportunamente con consenso explícito de la Corte.

«En definitiva, el Poder Ejecutivo provincial no está habilitado a fijar los salarios de los agentes judiciales, práctica que lleva más de 25 años y que claramente afecta la división de poderes

establecida en nuestra Constitución. Por el contrario, es la Corte la que debería en el marco de la autarquía económica fijar sus salarios y los de sus estamentos inferiores».

Ahora bien, el camino no es fácil, ya que -para reestablecer el sistema- es necesario -en ausencia de voluntad política de cumplir con la Constitución provincial- que los agentes judiciales, con los fundamentos antes expuestos, requieran la declaración de inconstitucionalidad de las normas que derogaron la porcentualidad por no respetar la debida división de poderes y por implicar una rebaja de salarios que lleva, repito, 25 años. Seguramente el camino es la presentación ante la competencia contencioso administrativa a fin de plantear la inconstitucionalidad y requerir medidas cautelares con fundamento en la previsiones del art. 22 y ss. de la Ley 12.008 y lo dispuesto por los arts. 1710 y 1711 del Código Civil y Comercial. Se debería requerir a tal fin la inmediata liquidación de los haberes conforme el porcentual establecido en la ley y la diferencia por los períodos anteriores. La verosimilitud del derecho surge del mismo amparo propiciado por la Asociación Judicial Bonaerense, y el peligro en la demora está dado por el carácter alimentario del crédito y que el tiempo es un bien percedero e irrecuperable.

Esta idea ha sido planteada en la Provincia de Chubut (17) donde la Asociación de Magistrados promovió una acción de este tipo obteniendo un resultado favorable similar al obtenido con posterioridad en la provincia del Chaco (18).

Ahora bien, no estoy planteando avanzar con planteos similares a los que finalmente prosperaron en ambas provincias, donde se sostuvo que no es justo ni equitativo que un juez local respecto de un juez de una jurisdicción federal tenga diferencias tan sustanciales en sus remuneraciones, porque un juez es un juez en cualquier punto del país, por lo que todos deben estar remunerados de la misma manera, y eso hace a la garantía funcional de independencia que es la intangibilidad (19).

Simplemente planteo que se reestablezca la «porcentualidad inconstitucionalmente derogada» -que de por sí aproximaría a los salarios de los jueces federales- y la necesaria garantía -mediante la inmediata sanción de la ley de autarquía presupuestaria- para que el Poder Legislativo en ejercicio de las facultades de fijar el presupuesto de gastos no termine disminuyendo el que se atribuye al Poder Judicial de manera que afecta su independencia y funcionalidad.

Es decir, ratifico que si se necesita un esfuerzo, dadas las condiciones económicas de la provincia, este debe ser equitativo sin que algunos de los poderes del Estado sufran una mengua injustificada de sus recursos. Esto precisamente es lo que garantizaba -entre otras cosas- la ley de autarquía.

Cabe preguntarse si podría la SCBA, en ejercicio de la jefatura del Poder Judicial como uno de los poderes del Estado, establecer la porcentualidad de los salarios u otro medio de cálculo de estos y requerir los fondos a la Legislatura para incorporarlo al presupuesto. De igual manera, cabe preguntarse si la SCBA, mediante una resolución, podría decretar la inconstitucionalidad de las normas de emergencia que han quitado independencia al Poder Judicial, instrumentadas mediante la Ley 10.374. No es una respuesta que puedo dar desde mi lugar de juez de grado.

Finalmente, me parece necesario afirmar que no es un simple reclamo sectorial lo que aquí se expresa. Es mucho más. Es garantizar una adecuada calidad institucional que permita también

una eficiente resolución de los conflictos sociales con la debida garantía del patrimonio y la libertad de las personas y el debido control -en representación de cada ciudadano- de los poderes políticos del Estado.

-----

(1) Que, en general, se circunscribe a la mediación previa sobre la que se insiste de manera sistemática sin el análisis de otros medios alternativos de resolución de controversias u otras formas de implementar el «acuerdo de partes» que propicia la mediación.

(2) BERGSON: *La Pensée et le Mouvant*. París, 1934, p. 231, en BACHELARD, Gastón: *La Formación del Espíritu Científico (Contribución a un Psicoanálisis del Conocimiento Objetivo)*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1999, p. 17.

(3) Art. 2: «El presupuesto del Poder Judicial de la Nación será atendido con cargo al Tesoro Nacional y con recursos específicos propios del citado poder. Los recursos del Tesoro Nacional se conformarán con el equivalente del tres y medio por ciento (3,5%) de los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Central. El cincuenta y siete centésimos por ciento (0,57%) corresponderá a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el dos con noventa y tres por ciento (2,93%) al Consejo de la Magistratura. Para el supuesto que los recursos que se asignan a la Corte Suprema De Justicia de la Nación superen el crédito asignado por la Ley Anual de Presupuesto o el que se destine conforme la facultad indicada en el 1.er párrafo del art.5 de la presente, podrán ser utilizados para financiar los restantes programas y actividades del presupuesto de la jurisdicción. A la alícuota del tres y medio por ciento (3,5%) se le adicionará el aporte que anualmente incluya el Poder Ejecutivo Nacional en el Presupuesto General de la Administración Nacional para el inciso 4 -Bienes de uso- de acuerdo con el presupuesto preparado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación».

(4) Evolución del Presupuesto, Provincia de Buenos Aires, Año Presupuesto Provincial Presupuesto Poder Judicial Particip. %. Administración de Justicia Ministerio Público:

1995 4,14%

1996 4,27%

1997 4,11%

1998 3,62%

1999 4,87%

2000 5,43%

2001 5,55%

2002 5,84%

2003 5,16%

2004 4,59%

2005 4,31%

2006 4,39%

2007 3,99%

2008 4,44%

2009 4,55%

2010 4,37%

2011 4,56%

2012 4,32%

2013 4,22%

2014 4,76%

2015 4,88%

(5) Destacado entre comillas por el autor del artículo.

(6) Destacado entre comillas por autor del artículo.

(7) Destacado entre comillas por autor del artículo.

(8) Art. 44: «El Poder Judicial podrá adherir al Título II de la presente ley mediante Acordada de la Suprema Corte de Justicia, excepto su Capítulo II, cuya aplicación será de orden público».

»Le corresponderán al Presidente de la Suprema Corte de Justicia competencias atribuidas al Poder Ejecutivo o a sus Ministros en el Título II de esta ley».

(9) SCBA, LP B 62995, 13/6/2003, «Delfino, Juan M. y otros c/Poder Ejecutivo s/ Amparo».

(10) Evolución del Presupuesto, Provincia de Buenos Aires, Año Presupuesto Provincial, Presupuesto Poder,

Judicial Particip.%. Administración de Justicia Ministerio Público

1995 4,14%

1996 4,27%

1997 4,11%

1998 3,62%

1999 4,87%  
2000 5,43%  
2001 5,55%  
2002 5,84%  
2003 5,16%  
2004 4,59%  
2005 4,31%  
2006 4,39%  
2007 3,99%  
2008 4,44%  
2009 4,55%  
2010 4,37%  
2011 4,56%  
2012 4,32%  
2013 4,22%  
2014 4,76%  
2015 4,88%

(11) Augusto Mario Morello, German Bidart Campos, Luis Moisset De Espanés, Ernesto R. Gaiver, Roberto A. M. Terán Lomas.

(12) CSJN, 27/9/2001, «Mill de Pereyra, Rita Aurora; Otero, Raúl Ramón y Pisarello, Ángel Celso c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ demanda contenciosa administrativa», MJJ3738; 7/3/2006, «Chiara Díaz, Carlos Alberto c/ Estado provincial», MJJ6651.

(13) BERCHOLC, Jorge O., y BERCHOLC, Diego J.: «El concepto de calidad institucional en los discursos presidenciales en la Argentina», en [faa.edu.br/revistas/docs/RID/2013/RID\\_2013\\_13.pdf](http://faa.edu.br/revistas/docs/RID/2013/RID_2013_13.pdf).

(14) GARCÍA HAMILTON, José I.: «Calidad institucional en la Argentina», en [www.hacer.org/pdf/GarciaHamilton01.pdf](http://www.hacer.org/pdf/GarciaHamilton01.pdf).

(15) VARGAS HERNÁNDEZ, José G.: «Desarrollo Institucional, Crecimiento y Desarrollo

Económico Social» (ponencia), en el Segundo Encuentro Internacional sobre Desarrollo Local en el Mundo Global. Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, México, del 4 al 22 de diciembre de 2006.

(16) Se fundamenta no acatar una resolución de la Corte por inconstitucional.

(17) «Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales del Chubut c/ Provincia del Chubut s/ Acción de Amparo». Sentencia de noviembre de 2009.

(18) Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco, 10/11/2015, «F. de V. N. M. O. y otros s/ acción de amparo», MJJ95859.

(19) Ídem.

(\*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, UK. Juez del Trabajo, Provincia de Buenos Aires. Profesor Titular, Escuela de Graduados de UK. Profesor Titular de Derecho Procesal Civil y Comercial, UK. Profesor Titular, UCALP. Miembro de la Asociación de Magistrados del Trabajo de la República Argentina y de la Asociación de Magistrados y Funcionarios del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Autor de publicaciones sobre temas de su especialidad.