



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Repensando el Fondo de Justicia: Propuesta de modificación de la distribución

AUTOR: LORENA RAQUEL PIMIENTA

MAIL: lorepimi85@gmail.com

TUTOR: CRISTINA RONALDI

[JULIO DE 2021]

Resumen

En el presente trabajo nos proponemos exponer y analizar la situación financiera de los integrantes del Poder Judicial de la Nación Argentino, compuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura.

Como se irá mostrando a lo largo de las secciones, desde hace varios años se observa una situación “dispar” al interior de dicho Poder: mientras la Corte Suprema ostenta y acumula importantes superávits financieros, el Consejo de la Magistratura ha requerido ayuda del Tesoro Nacional para afrontar su estructura de gastos.

Asimismo, identificaremos las causas de la heterogeneidad asociada al Poder Judicial. A grandes rasgos, plantearemos que la actual distribución del llamado Fondo de Justicia ha generado ciertas inequidades, dado que la Corte percibe, además de ellos, otros ingresos, que hacen que supere ampliamente su nivel de sus gastos. Esto le ha permitido acumular importantes disponibilidades a lo largo de los años, que no son realmente utilizados.

En cambio, el Consejo ha solicitado en varias oportunidades aportes del Tesoro Nacional, evidenciándose la necesidad de poder dotarlo de mayores recursos.

Por lo tanto, propondremos un cambio en la asignación de los porcentajes del Fondo de Justicia, de forma tal otorgar al Consejo con mayores recursos propios con el fin de que disminuya la necesidad de ayuda extra del Tesoro. En este caso, la Corte sólo disminuiría sus stocks de disponibilidades, ya que podría seguir financiando sus erogaciones aún con menores recursos de la asignación de dicho Fondo.

Para ello, se elaborará un estudio de caso, en donde estudiaremos los comportamientos de las variables, controlando las intervenciones (la modificación de la distribución del Fondo de Justicia) y analizaremos los resultados en las diferentes condiciones, para poder establecer los cambios en la normativa vigente.

Palabras clave: recursos públicos, eficiencia, administración financiera, Poder Judicial.

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Marco teórico	7
2.1 La Administración Financiera del Sector Público	7
2.2 Marco Legal del Financiamiento y Presupuestario del Poder Judicial de la Nación...	9
2.3 Estado del Arte del Financiamiento del Poder Judicial de la Nación	14
2.4 Información asimétrica y flujos de información	19
2.5 Control Interno en el Sector Público Nacional	20
3. Diagnóstico.....	21
3.1 Los gastos y recursos del Poder Judicial: la situación financiera “dispar”	22
3.2 Otorgamiento y utilización de los recursos del Tesoro Nacional en el Consejo de la Magistratura	30
4. Propuesta de intervención	36
4.1 Estrategia de la intervención I: el cambio en el reparto del Fondo de Justicia.....	37
4.2 Estrategia de la intervención II: mejorar el control interno del otorgamiento y uso de los Aportes del Tesoro Nacional.....	42
4.3 Procedimiento para llevar adelante la propuesta de intervención.....	42
4.4 Acciones previstas para la evaluación de la intervención.....	45
5. Conclusiones	46
6. Referencias bibliográficas	51

1. Introducción

Durante los últimos veinticinco años, la mayoría de los países de la región han llevado adelante reformas de gestión y administración financiera. Uno de los objetivos centrales de estas reformas, según Pimenta & Pessoa (2015), fue asignar y emplear los recursos financieros públicos de forma más eficiente, eficaz y transparente; medir y manejar riesgos fiscales, y mejorar la formulación de las políticas fiscales y de gestión pública, sobre la base de información financiera fiable, integral y oportuna.

En este punto, contar con información oportuna y que logre fluir al interior de las partes que componen a la administración financiera resulta clave para que se mejoren los procesos de toma de decisiones de los gobiernos. De esta forma, se busca una mayor eficiencia en la asignación y gestión de los recursos públicos (Pimenta & Pessoa, 2015).

En este marco, es de crucial importancia conocer como las autoridades nacionales proyectan y ejecutan los presupuestos, en pos de aprovechar los escasos recursos, que deberían ser asignados de la forma más eficiente posible. Desde algunos años, encontramos ciertas falencias al interior de la situación financiera del Poder Judicial de la Nación, integrado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y el Consejo de la Magistratura (CM).

En particular, observamos que los escenarios que se plantean a la hora de solicitar financiamiento al Poder Judicial, no poseen un buen sustento y/o no se encuentran alineados con las estimaciones que se hacen desde el propio órgano rector del sistema de presupuesto o la Jefatura de Gabinete de Ministros. En paralelo, también detectamos una asignación poco eficiente de recursos entre los dos componentes del Poder Judicial.

En un contexto de situación fiscal delicado, contar con procesos en donde se presenten escenarios factibles de materializarse, sumado a ciertas técnicas y/o procedimientos de asignación de fondos que busquen ser lo más eficientes y oportunas posibles, resultará crucial para el funcionamiento del propio gobierno y mejoraría transparencia fiscal hacia la ciudadanía.

En particular, señalamos que tanto la Corte como el Consejo de la Magistratura tienen una asignación específica de los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Central (“Fondo de Justicia”), determinada por el Artículo N° 2 de la Ley N° 23.853 y sus modificatorias. Asimismo, la Corte percibe otros ingresos, como las Tasas Judiciales y los propios intereses provenientes de la colocación de plazos fijos en entidades financieras.

Una revisión comparada de la evolución de las estructuras de gastos y de los recursos desde el año 2008 para ambos integrantes del Poder Judicial, nos revela que los ingresos de la CSJN superan ampliamente su estructura de gastos desde hace varios ejercicios. En paralelo, el Consejo de la Magistratura ha requerido aportes del Tesoro Nacional para solventar sus erogaciones, dado que desde el año 2011, sus ingresos no alcanzan a cubrir sus erogaciones.

Esta situación financiera “dispar” al interior del Poder Judicial (un Organismo acumulando excesivos saldos y el otro solicitando financiamiento extra) podría asociarse a una asignación poco eficiente de los recursos, y tendrá un importante costo de oportunidad asociado, dado que muchos de ellos no se estarían utilizando para financiar otras erogaciones que resultan de vital importancia para la sociedad. Y en paralelo, se canalizan otros fondos del Tesoro para financiar un gasto que podría solventarse con aquellos recursos extra, dado que el Consejo de la Magistratura termina solventado el pago de salarios con aportes del Tesoro.

Asimismo, se ha observado el poco “control” sobre la conveniencia, oportunidad y asignación de los créditos financiados por el Tesoro para el Consejo de la Magistratura desde el año 2020, lo que terminaría profundizando la ineficiencia de los recursos públicos, al canalizar dinero del Tesoro hacia gastos que podrían financiarse con ingresos propios del Organismo.

En suma, como uno de los objetivos propuestos por la propia Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional es la eficiencia y eficacia en la aplicación de recursos públicos, el análisis que elaboramos sobre el Poder Judicial se erige como un caso interesante para mostrar si se asignan, utilizan y controlan o no la utilización de los recursos públicos bajo los principios de esta Ley para el mencionado Poder.

En este marco, el principal objetivo del trabajo es proponer un cambio en la asignación de los porcentajes de distribución del Fondo de Justicia, establecidos en la Ley N° 23.853, de forma tal que el Consejo de la Magistratura perciba un mayor nivel de recursos en detrimento de los ingresos percibidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La modificación de la normativa buscará mostrar que un porcentaje mayor en favor del Consejo de la Magistratura implicará una menor necesidad de aportes del Tesoro Nacional para financiar sus gastos; mientras que la CSJN podrá seguir solventando sus erogaciones sin inconvenientes y sólo dejará de acumular saldos excedentes, dado que los

superávits financieros de Fuente de Financiamiento 13 – Recursos con Afectación Específica se reducirán en el monto en que aumentarán los recursos del Consejo.

Asimismo, esta reforma de la Ley podría incluir algún artículo que determine una revisión de los coeficientes de distribución establecidos para cada uno de los Servicios Administrativos Financieros por parte de las autoridades y órganos competentes en la materia, con el objetivo monitorear la evolución de las necesidades financieras y presupuestarias del Poder Judicial

El objetivo secundario de la investigación es diseñar/presentar un mecanismo de control interno en relación a la asignación y programación de los gastos financiados con aportes del Tesoro para el Poder Judicial, poniendo especial énfasis en el Consejo de la Magistratura. Es decir, el fin es proponer alguna metodología de revisión y circulación de la información presupuestaria y financiera que permita, a las autoridades, tomar decisiones sobre el financiamiento del Poder Judicial de forma oportuna, eficiente y con información completa.

El trabajo de investigación será un estudio de caso, de carácter predictivo, en donde estudiaremos los comportamientos de las variables, controlando las intervenciones (en este caso, modificación de la distribución del reparto del Fondo de Justicia) y analizaremos los resultados en las diferentes condiciones.

En particular, proponemos evaluar y analizar la situación fiscal del Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en relación a sus recursos, erogaciones y resultados financieros para los años 2019, 2020 y primer semestre de 2021. Para ello, se partirá del escenario observado y sobre el mismo, se realizarán ejercicios de simulación de cambio de reparto de recursos tributarios y no tributarios provenientes de Fondo de Justicia, (escenarios alternativos), de forma tal de establecer los nuevos porcentajes propuestos cumplan con las siguientes condiciones:

- Escenario 1: bajar la necesidad de aportes del Tesoro en el Consejo de la Magistratura, dado los mayores recursos de Fuente de Financiamiento 13 – Recursos con Afectación Específica que recibiría por un mayor coeficiente de reparto del Fondo de Justicia. En paralelo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación podría seguir autofinanciando su estructura de gastos, aún con la baja de recursos por menor porcentaje a percibir. Estos montos los cederá al Consejo.
- Escenario 2: contemplar, además del punto anterior, la posibilidad de que la CSJN financie con recursos propios la Dirección de Asistencia Judicial en Delitos

Complejos y Crimen Organizado del Poder Judicial de la Nación, actualmente solventada con aportes del Tesoro Nacional.

Para llevar adelante esta técnica de investigación, se usarán y recolectarán datos de las siguientes fuentes:

- Sistema Integrado de Información Financiera (e-SIDIF): Ejecución presupuestaria de recursos, gastos y aplicaciones financieras.
- Gobierno Abierto Digital (CSJN) y Cuentas de Inversión CSJN: información sobre los stocks de plazos fijos y disponibilidades de la Corte Suprema.
- Notas al Jefe de Gabinete de Ministros y a la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Economía: información sobre supuestos, pedidos y proyecciones de variables relevantes de la situación financiera del Consejo de la Magistratura.

Asimismo, para realizar el análisis relacionado a la problemática secundaria propuesta por esta investigación, se estudiarán las cuotas presupuestarias del Consejo de la Magistratura en todas sus etapas: solicitud, asignación, modificación y ejecución de gastos en personal para ambas Fuentes de Financiamiento (Tesoro Nacional y Recursos Afectados), para el período comprendido entre el año 2020 y el primer semestre de 2021. La recolección de datos se realizará también por medio del e-SIDIF.

2. Marco teórico

Con el fin de abordar los problemas de investigación, resulta de vital importancia presentar un detalle de las definiciones conceptuales, normativas y técnicas que iremos desarrollando a lo largo del presente trabajo.

2.1 La Administración Financiera del Sector Público

Makón (2000) define a la administración financiera implica como el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible. En esta línea, uno de los objetivos de administración financiera publica consiste en asegurar la absoluta transparencia de las cuentas públicas y su logro, posibilita el control más sustantivo que puede tener cualquier gobierno: el control

social, es decir el control de los destinatarios del gasto público y el de los que, a través del pago de impuestos, lo financian.

Las Heras (2018) plantea que la estrategia pública, basada en el enfoque sistémico, es un conjunto de acciones destinadas a alcanzar una ventaja sostenible para el ciudadano con la mejor utilización de los recursos de la sociedad al menor costo por unidad de producto final del servicio u obra.

En este marco, Las Heras (2018) presenta a la administración financiera como un sistema de formación, planificación y control. La planificación debe entenderse como un instrumento indispensable de previsión para la toma de decisiones en el futuro y los sistemas de control deben retroalimentarse con los subsistemas del sistema de administración financiera. También destacamos que el autor considera que un estado moderno, con alto grado de participación social, requiere de los poderes públicos un sistema informativo transparente, accesible, oportuno e integral.

Osborne & Gaebler (1994) señalan a la planificación estratégica como un medio para tomar decisiones con base a la previsión. De esta forma, las instituciones públicas realizan el proceso de examinar la situación actual y la trayectoria futura de una organización o comunidad, fijar objetivos, desarrollar una estrategia para alcanzarlos y evaluar los resultados. Lo importante en este punto, según los autores, es la planificación y aseguran que la planeación no garantiza que las decisiones sean correctas, sino sólo que se tomarán con previsión (pp. 335-336).

Pimenta & Pessoa (2015) exhiben la idea de que los gobiernos deben asignar y usar los recursos públicos de forma más eficiente y sitúan a la gestión financiera pública como un elemento clave para lograr ese objetivo. De esta forma, los funcionarios gubernamentales deben buscar asignar recursos con un criterio racional, comparando alternativas.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público N° 24.156, en su Artículo N° 4, plantea que uno de sus objetivos es garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos. Asimismo, en el mismo punto establece que las autoridades de cada jurisdicción tendrán como responsabilidad un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones.

2.2 Marco Legal del Financiamiento y Presupuestario del Poder Judicial de la Nación

El Artículo N°2 de la Ley N° 23.853, modificado por el Decreto N° 557/2005 establece que el Presupuesto del Poder Judicial será atendido con recursos específicos propios y con recursos del Tesoro Nacional y recursos específicos propios, de acuerdo al siguiente detalle:

ARTICULO 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 NACION 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 NACION superen el crédito asignado por la Ley Anual de Presupuesto o el que se destine conforme la facultad indicada en el primer párrafo del Artículo 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 al presupuesto preparado por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION.

Además de determinar la conformación y distribución del Fondo de Justicia, el artículo citado anteriormente determina que, cuando los ingresos de la Corte Suprema de Justicia superen al crédito total, pueden financiarse el resto de los programas y actividades que lleva a cabo el Poder Judicial.

El Artículo N° 3 de la mencionada Ley determina como recursos propios del Poder Judicial el producto de la venta o alquiler de bienes afectados al Poder Judicial, rentas por inversiones financieras, donaciones, multas, aranceles, tasas de actuación judicial, comunes, especiales, fijas, variables, etc.

Mientras que el Artículo N° 5 de la Ley N° 23.853, sustituido por el Artículo N° 23 de la Ley N° 26.855, determina que la creación de nuevos juzgados o la ampliación de los existentes serán atendidos con cargo a Rentas Generales, o a los excedentes. No obstante, el

Poder Legislativo puede solicitar informes sobre las posibilidades financieras para afrontar mayores gastos con el objeto de otorgar —si correspondiere— los refuerzos presupuestarios pertinentes. En este mismo apartado, se faculta a la CSJN a disponer las reestructuraciones y compensaciones que considere necesarias, dentro del total del Poder Judicial de la Nación en el Presupuesto General de la Administración Nacional, a cuyo fin deberá observar los principios de transparencia en la gestión y eficiencia en el uso de los recursos.

Otra normativa relacionada con el presupuesto de recursos del Poder Judicial es la Ley N° 23.989, específica de las tasas de actuación judicial:

ARTICULO 1° — Todas las actuaciones judiciales que tramitan ante los Tribunales Nacionales de la Capital Federal y los Tribunales Nacionales con asiento en las Provincias, estarán sujetas a las tasas que se establecen en la presente ley, salvo exenciones dispuestas en ésta u otro texto legal.

ARTICULO 2° — A todas las actuaciones, cualquiera sea su naturaleza, susceptibles de apreciación pecuniaria se aplicará una tasa del TRES POR CIENTO (3%), siempre que esta ley u otra disposición legal no establezca una solución especial para el caso. Esta tasa se calculará sobre el valor del objeto litigioso que constituya la pretensión del obligado al pago según lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 9° de la presente ley, con las modalidades y excepciones previstas por la misma.

Además, corresponden a la Corte Suprema de Justicia, por Decreto N° 530/1994, el 50% del producido de la venta de bienes decomisados, beneficios económicos y multas entregadas a la Secretaria de Programación para la Prevención y Lucha contra el Narcotráfico - SEDRONAR (Marchi, 2018, p.176).

Por su parte, la Ley N° 11.672 - Complementaria Permanente del Presupuesto establece que la Corte Suprema de Justicia está facultada a solicitar incrementos de créditos para financiar mejoras salariales o para creación de cargos por un período menor a doce meses, con la conformidad del Jefe de Gabinete de Ministros:

ARTICULO 4°. - Autorízase al Presidente de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION para reasignar los créditos de su presupuesto jurisdiccional debiendo comunicar al señor Jefe de Gabinete de Ministros las modificaciones que se dispusieran. Tales modificaciones sólo podrán realizarse, en estricta observancia de los principios de transparencia en la gestión y eficiencia en la utilización de los recursos, dentro del respectivo total de créditos autorizados, sin originar aumentos automáticos para ejercicios futuros ni incrementos de las

remuneraciones individuales, sobreasignaciones u otros conceptos análogos de gastos en personal o compensaciones o reintegros en favor del mismo, excepto cuando el señor Jefe de Gabinete de Ministros le otorgue un refuerzo presupuestario para financiar mejoras salariales o para creación de cargos por un período menor de DOCE (12) meses. Tendrá la libre disponibilidad de los créditos que le asigne la Ley de Presupuesto, sin más restricciones que las que la propia ley determine en forma expresa. El señor Jefe de Gabinete de Ministros, junto con el proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional enviará al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION el anteproyecto preparado por el CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA NACION, acompañando los antecedentes respectivos cuando las estimaciones efectuadas por dicho organismo no coincidan con las del proyecto general. Todo ello de conformidad con lo establecido en el Artículo 1° de la Ley N° 24.937 y sus modificatorias.

Otro de los puntos relacionados a manejo de los recursos, consiste en la enumeración de los diversos fondos anticíclicos que ha creado la Corte Suprema a lo largo de los últimos años. Por medio de la Acordada N° 32/2008, el Alto Tribunal conformó el Fondo Anticíclico de Infraestructura, Equipamiento y Gestión del Poder Judicial, por un total de \$850,0 millones, con el objetivo de garantizar los recursos financieros necesarios para ser destinados a inversiones y gastos en infraestructura, equipamiento y gestión del Poder Judicial. La Acordada N° 33/2008, en paralelo, asignó otros \$70,0 millones al nuevo Fondo Anticíclico Estimulo para el Personal del Poder Judicial, con el fin de solventar los recursos financieros necesarios para otorgar incentivos a todo el personal que conforma el Poder Judicial (asignación especial mensual).

La Acordada N° 34/2008 determinó la creación del Fondo Anticíclico de la CSJN por unos \$500,0 millones, para garantizar los recursos financieros necesarios para cubrir hechos generados por la reducción de los recursos previstos y situaciones excepcionales o no contempladas durante los ciclos económicos. El monto mencionado se conformó con recursos provenientes de activos financieros del Máximo Tribunal, que pueden ser invertidos en colocaciones a plazo en entidades bancarias oficiales. Los rendimientos de aquellas colocaciones también integrarán el fondo, al igual que los posteriores aportes que decida realizar la Corte Suprema.

En años posteriores, se firmó la Acordada N° 34/2013, que conformó el Fondo Anticíclico de la Obra Social del Poder Judicial de la Nación, por un total de \$800,0

millones¹, para lograr equilibrar los recursos en el tiempo y garantizar un nivel adecuado de prestaciones, ante las variaciones sustanciales que podría atravesar la economía. Por las Acordadas N° 24/2011, N°4/2013 y N° 6/2013, se ampliaron la constitución de los fondos mencionados anteriormente.

Cabe destacar que la Acordada N° 21/2018 estableció el Fondo Anticíclico de la CSJN estará conformado por los recursos propios del Alto Tribunal provenientes de los saldos de libre disponibilidad y de los fondos específicos de las Acordadas N° 32, N° 33 y N° 34 del año 2008, más los rendimientos de la colocación.

Sobre la pertinencia del uso de todos estos fondos, Ábalos (2021) propone reglamentar la utilización en miras a objetivos específicos de la actualidad, como la necesidad de inversión en tecnología.

En relación a la estructura de gastos, el Decreto N° 256/2015 (y sus modificatorias) estableció el traspaso del Departamento de Interceptación y Captación de las Comunicaciones (DICOM) desde el Ministerio Público Fiscal a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta modificación respondió a la necesidad de que la ejecución de una orden de intervención de una comunicación sea llevada a cabo por un organismo distinto al que es parte en la investigación (Procuración General de la Nación). El Artículo N°2 determinó la transferencia a la CSJN de la totalidad del personal, bienes, presupuesto vigente, activos y patrimonio afectados al DICOM.

Actualmente, la Dirección de Asistencia Judicial en Delitos Complejos y Crimen Organizado del Poder Judicial de la Nación (DAJUDECO), unidad ejecutora del Programa 27 - Interceptación y Captación de las Comunicaciones, funciona bajo la órbita de la Corte Suprema y financia su presupuesto con Aportes del Tesoro Nacional (Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional).

Por otro lado, desde la implementación de la Acordada N° 28/2008, la Corte reasumió las competencias relativas a la gestión de las Direcciones Generales de Mandamientos, de Notificaciones y de Subastas Judiciales, del Archivo General de Poder Judicial y del Cuerpo de Auditores Judiciales, que hasta la publicación de la citada normativa se encontraban bajo la órbita del Consejo. Esta transferencia implicaba la cesión de los recursos financieros y presupuestarios afectados a dichas oficinas, de acuerdo al Artículo N° 6:

- 6º) Disponer la transferencia de los recursos humanos —incluidos los siete
- (7) cargos transferidos a este Tribunal por el Consejo de la Magistratura —,

¹ Los montos detallados corresponden a la integración inicial de cada Fondo. A la fecha, desconocemos la cifra actual de cada uno de ellos y si fueron utilizados o no en los últimos años.

materiales, financieros y presupuestarios afectados a las oficinas y funciones en cuestión, así como el porcentual pertinente de la asignación de recursos del Tesoro Nacional dispuesto en el artículo 2º de la ley 23.853 (t.o. por Decreto 557/05), los cuales quedarán afectados a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Otro punto a destacar desde el aspecto normativo es la relación entre los gastos en personal del Poder Judicial, el Ministerio Público y el Servicio Exterior. El Artículo N° 12 de la Ley 24.946 y el Artículo N° 61 de la Ley 27.148 establecen la equiparación en las remuneraciones de los integrantes del Poder Judicial de la Nación y los del Ministerio Público Federal. Mientras que la Ley N° 23.797, en su Artículo N°1, equipara las remuneraciones de los miembros del Servicio Exterior con los salarios y adicionales que se establezcan para el Procurador General de la Nación.

Es decir, podemos afirmar que cuando la Corte Suprema de Justicia firma su Acordada de incremento salarial, no sólo termina afectando el propio gasto del Poder Judicial, sino que obra también sobre las erogaciones del Ministerio Público Fiscal (Procuración General de la Nación y Defensoría General de la Nación) y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exteriores y Culto (Servicio Exterior).

En relación a la elaboración del Presupuesto de Gastos y Recursos del Poder Judicial, la Corte Suprema, en su carácter de cabeza del Poder Judicial y conforme a lo dispuesto en el Artículo N° 1 de la Ley N° 23.853, Ley N° 24.937 y sus modificatorias y la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, fija el Presupuesto de Gastos de la CSJN y remite el Presupuesto de Gastos del Consejo de la Magistratura, aprobado previamente por este último (AGN, 2012).

En otras palabras, lo único que centraliza la Corte es el envío formal del Presupuesto del Poder Judicial. El Consejo primero elabora el suyo y se reenvía para que luego la Corte le agregue la porción que le corresponde sin hacer modificaciones antes de elevarlo al Ejecutivo.

Asimismo, en esta instancia se determinan los cargos de la planta de personal y el plan de obras para el ejercicio correspondiente. Generalmente, la CSJN deja asentado que los Techos Presupuestarios, comunicados por la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía, resultan insuficientes para el nivel de las necesidades mínimas del Poder Judicial. Y, en varias oportunidades, la Corte requirió la incorporación de los remanentes de los recursos de ejercicios anteriores al presupuesto de la Jurisdicción (AGN, 2012).

De acuerdo con la Ley Complementaria Permanente del Presupuesto, el Jefe de Gabinete de Ministros, junto con el Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional

enviará al Honorable Congreso de la Nación el anteproyecto preparado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, acompañando los antecedentes respectivos cuando las estimaciones efectuadas por dicha Corte no coincidan con las del proyecto general.

En relación a las cuotas presupuestarias, tema de interés que abordaremos en las siguientes secciones, que son de carácter general para la Administración Nacional, el Poder Judicial se encuentra exceptuado (Marchi 2018, p. 186). El Artículo N° 34 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional plantea:

ARTICULO 34.- A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar, para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería, excepción hecha de las Jurisdicciones del PODER LEGISLATIVO, del PODER JUDICIAL y del MINISTERIO PUBLICO que continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley N° 16.432, en su artículo 5°, primer párrafo de la Ley N° 23.853 y en el artículo 22 de la Ley N° 24.946, respectivamente.

2.3 Estado del Arte del Financiamiento del Poder Judicial de la Nación

Varios autores, a lo largo de los últimos años, han estudiado el financiamiento del Poder Judicial, con especial énfasis en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como Clerici (2008), Conferencia Nacional de Jueces (2010), Piffano et al (2015) y Marchi (2018).

En Marchi (2018), se analizan los recursos, gastos y situación financiera del Poder Judicial, con enfoque en la autarquía presupuestaria y financiera. En particular, el autor sostiene que la CSJN ha basado su gestión administrativa en los principios de responsabilidad fiscal y que sus recursos se han incrementado sustancialmente en forma genuina por el rendimiento de sus ahorros en relación a sus gastos.

En ese marco, el autor señala que la Constitución Nacional garantiza la independencia del Poder Judicial, pero no su autonomía, entendida como la facultad de gobernarse a sí mismo. Una real autonomía, de acuerdo al autor, existe con una verdadera autarquía presupuestaria y financiera sobre el uso y disposición de sus recursos, conceptos que no se verificaron en los últimos años.

En paralelo, señala que no existe actualmente autarquía presupuestaria:

no existe autarquía presupuestaria ya que el Poder Ejecutivo Nacional envía el presupuesto del Poder Judicial de la Nación con recortes para su aprobación por el Congreso. Por lo tanto, en definitiva, el Poder Judicial de la Nación no determina el presupuesto ni lo discute en el Congreso de la Nación, lo hace el Poder Ejecutivo Nacional. (...) El daño es más grave aun cuando por esa razón el Poder Judicial no puede utilizar el presupuesto como herramienta de gestión, y su gestión queda ligada a los ciclos políticos que son los electorales al fin, y no a las políticas públicas que los trascienden y se proyectan a mediano y largo plazo (Prólogo del autor).

En consecuencia, Marchi (2018) destaca que la legislación debería avanzar en fortalecer la autarquía financiera, planteando una revisión de los recursos que recibe por la aplicación del Artículo N° 2 de la Ley N° 23.853, dado que la base de cálculo de estos ingresos se ha deteriorado y actualmente no representa las necesidades de la Corte. En conjunto, correspondería trabajar sobre la autonomía presupuestaria, dado que los recursos no pueden utilizarse por estar supeditados a las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, el autor afirma, a lo largo de su publicación que la Corte Suprema, en los años analizados, ha realizado un uso responsable de la autarquía financiera (p. 227) y ha gestionado aplicando los principios de responsabilidad fiscal (p.235). En consecuencia, se generaron importantes ahorros, que permitan solventar las necesidades más urgentes en los momentos de decrecimiento de la recaudación (p. 242).

Marchi (2018) señala que, en los últimos diez años, se observaron ciertos resultados en la gestión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. (p. 235). A continuación, se enumeran los principales:

- Registración de superávits financieros, como consecuencia de una política de sustentabilidad y eficiencia en el uso de los fondos públicos con un control estricto de los gastos.
- Presenta unas reservas de disposición financiera inmediata, depositados en bancos públicos oficiales, producto de los superávits registrados.
- Realización de una política de generación de recursos a través de los rendimientos de las reservas y recuperación de los recursos principalmente a través del spread bancario.
- Política de no endeudamiento, dado que no ha tomado ningún préstamo, ni registra deuda vencidas ni tampoco solicitó aportes al Tesoro Nacional.

- Control del gasto, dado que desde el año 2008 la estructura básica de planta de personal disminuyó (solamente se agregó el personal de las oficinas transferidas por medio de la Acordada 28/2008).
- La transparencia como eje principal de la gestión de la responsabilidad fiscal.

Si bien todos estos puntos que destaca el autor son válidos, habría que pensar a que razón obedece esta constante generación de superávits financieros de la Corte, más allá de una buena gestión. Como expondremos en el apartado siguiente, esta buena performance financiera podría ser explicada más por una “sobreasignación” de recursos del Fondo de Justicia, dado que los ingresos que recibe en la actualidad superan ampliamente a su estructura de gastos. Sumados a los intereses por los depósitos a plazo fijo, la CSJN percibe un importante flujo de fondos a sus arcas públicas, que siempre sobrepasan a sus erogaciones. Y en paralelo, el Consejo de la Magistratura, el otro integrante que recibe la otra porción del Fondo de Justicia, ha presentado ciertos inconvenientes a la hora de financiar sus erogaciones en los últimos años.

Por su parte, la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional (2019), perteneciente a la Jefatura de Gabinete de Ministros, ha elaborado un ejercicio práctico de cambio de distribución de los recursos del Fondo de Justicia entre el Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema. Partiendo de los datos presupuestarios observados durante el año 2019, se elaboró un escenario que contemplara mayores recursos al Consejo en detrimento de la CSJN. En consecuencia, se plantea que subir el porcentaje del CM desde el 3,2% actual al 3,31% no implicaría un desfinanciamiento de las erogaciones de la Corte Suprema. Esta última sólo mostraría menores superávits financieros en la cuantía de los recursos cedidos al otro integrante del Poder Judicial.

A lo largo de los últimos años, se presentaron varios Proyectos de Ley en el Congreso Nacional relacionados al financiamiento y distribución de los recursos afectados del Poder Judicial. Oliveto Lago (2018) presentó, en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, un Proyecto de Ley que deja sin efecto el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 557/2005. La autora sostiene que, como consecuencia de las modificaciones introducidas por el mencionado Decreto, la CSJN administra fondos de libre disponibilidad, tanto recursos propios no ejecutados como recursos específicos que no se hayan asignado, sumados a los excedentes existentes con anterioridad al año 2005 y se encuentra autorizada a obtener los rendimientos de los mismos. Todo ello constituye una “caja” que la Corte ha manejado con total discrecionalidad, sin ningún tipo de control y al margen de toda constitucionalidad. En particular, señala:

Los efectos del DNU han impactado sobre la autonomía presupuestaria del Consejo y sin duda sobre la autarquía financiera del Poder Judicial mismo. La no coparticipación de los excedentes no ejecutados de partidas específicas y del producido de las inversiones del fondo anticíclico con el Consejo de la Magistratura sustenta esta afirmación. (...). La recaudación genuina por coparticipación no resulta suficiente para cubrir el coeficiente que el Poder Judicial tiene asegurado por ley por lo que el Tesoro debe girarle el faltante a fin de asistir el déficit mensual, de tal modo gracias al aporte del Tesoro se cubre la totalidad de necesidades (...). Esta circunstancia, es decir, la necesidad de que el Tesoro asista al Poder Judicial, coexiste con fondos que administra la CSJN que ha inmovilizado y que se ha resistido a ejecutar.

La autarquía presupuestaria luego de las modificaciones señaladas ha devenido en un manejo arbitrario de fondos públicos tal el caso de los fondos remanentes que son utilizados al margen de la Ley.

A ello se suma, que la distribución de fondos que impuso el DNU entre el Consejo y la Corte, importó deliberadamente el refuerzo del déficit en aquel órgano – el Consejo- que dispone de fondos que debe necesariamente asignar al pago de sueldos, mientras que contribuyó al superávit de la Corte quien discrecionalmente constituye hace años un fondo, y lo invierte, en desmedro del servicio de justicia y y en exclusivo beneficio propio y de la acumulación de poder en franca oposición a los intereses generales e incluso a los del poder judicial en su conjunto.

A modo de cierre del Proyecto, Oliveto (2018) destaca:

la derogación de una norma de excepción, que financia a quien no resulta competente desde el punto de vista constitucional para administrar los fondos del Poder Judicial, que permite a la Corte disponer de esos fondos sin atender las verdaderas necesidades del servicio de justicia, disponiendo de fondos que invierte y obteniendo rendimientos en base a su acumulación desde hace más de una década, no encuentra justificación más que en los privilegios en que pretende sustentarse.

Por su parte, Tonelli et al (2019) también elaboraron un Proyecto de Ley modificatorio del Artículo N° 2 de la Ley 23.853, fundamentando en que la distribución de fondos que se impuso a partir del Decreto N° 557/2005 entre el Consejo y la CSJN, tuvo como efecto directo e inmediato la consolidación de un desequilibrio estructural, que perjudica notoriamente la adecuada prestación del servicio de Justicia, dejando al Consejo de la Magistratura de la Nación —y a los tribunales bajo su administración— en una

situación de desequilibrio estructural y vulnerabilidad financiera crónica, con el consecuente impacto negativo sobre la autarquía e independencia del Poder Judicial.

De acuerdo a los autores del Proyecto:

Este desequilibrio estructural, se ha vuelto muy pronunciado desde 2013. Por ello, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación comenzó por aquel entonces a realizar aportes dinerarios al Consejo de la Magistratura, a modo de adelantos para el pago de haberes. (...). Más aún, durante el período 2013/2015, y también como consecuencia del desequilibrio en la distribución de fondos presupuestarios, el Consejo de la Magistratura comenzó a abonar parcialmente las contribuciones patronales de sus empleados.

(...) Frente a ello, la situación presupuestaria y financiera de la Corte Suprema es diametralmente opuesta. Así, a partir del desequilibrio presupuestario introducido mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 557/2005, la Corte Suprema pasó a administrar una masa superavitaria de fondos y a tener la libre disponibilidad tanto de recursos propios no ejecutados como de recursos específicos que no se hayan asignado, sumados a los excedentes existentes con anterioridad a 2005.

En consecuencia, proponen modificar los porcentajes de distribución del Fondo de Justicia, llevando la participación del Consejo al 3,2% y reduciendo la correspondiente a la Corte Suprema hasta el 0,3%, al tiempo que solicitan dejar sin efecto el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 557/2005.

Otros Proyectos presentados en el Congreso Nacional van en sentido contrario a las propuestas de Oliveto (2018) y Tonelli et al (2019). Por ejemplo, Vanossi (2007) propone modificar el Artículo N°2 de la Ley N° 23.853, que quedaría redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 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 (3,50 %) de los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Central, incluyendo en ese porcentaje el cálculo de las sumas presupuestadas y los montos totales recaudados por encima de tales cifras (superávit de recaudación).

ARTICULO 2° BIS. El presupuesto del Poder Judicial de la Nación será aplicado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación sin necesidad de la

autorización de la Jefatura de Gabinete de Ministros ni del Consejo de la Magistratura.

ARTICULO 2° TER. La Corte Suprema de Justicia de la Nación deberá determinar anualmente qué porcentaje del Presupuesto del Poder Judicial asigna al Consejo de la Magistratura y al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, a fin de ser utilizado en las funciones que son específicas de éstos.

Vanossi (2007) plantea que no puede haber independencia del Poder Judicial si el mismo no tiene la disposición de sus fondos y procura restituir a la Corte Suprema la disposición de los recursos. En consecuencia, se restituye plenamente a la CSJN su condición de órgano máximo del Poder Judicial de la Nación, poniendo nuevamente en sus manos el manejo de los fondos asignados a ese Poder del Estado, dejando de depender del Jefe de Gabinete de Ministros y del Consejo de la Magistratura.

2.4 Información asimétrica y flujos de información

Respecto al flujo de información en los gobiernos, Oszlak (2013) señala que una de las dificultades de las democracias, aunque no la única, es la falta de disponibilidad de información que permita el control. El autor destaca que poseer (y retener, negar o distorsionar) información equivale a disponer de un inapreciable recurso de poder: el conocimiento experto o la disponibilidad de datos no conocidos por otros ofrece una capacidad diferencial a quien la posee para decidir o actuar. Como la información, puede obtenerse y acumularse sin que ello implique necesariamente un gran esfuerzo o un costo excesivo, su posesión asimétrica constituye un invalorable recurso de poder (pp. 8-9).

Sobre este último punto, Vilaseca et al (2001) destacan que, en economía, la información es un elemento determinante en la toma de decisiones, aunque en la mayoría de casos los consumidores y los productores no tienen la misma información en lo referente a las variables más importantes de su elección.

(...) Definimos como información asimétrica “la situación en la que el comprador y el vendedor tienen información diferente sobre una transacción”. En una economía en libre competencia se considera que los mercados actúan con información perfecta. Toda la información relevante se transmite a través de los precios y las distorsiones, si aparecen, tendrán una incidencia temporal e irrelevante, ya que el libre juego del mercado conllevará la eficiencia productiva.

Es decir, la economía de la información se dedica a investigar cómo la información impacta en las decisiones de los agentes. Y la información asimétrica se genera cuando, en una negociación, uno de los agentes cuenta con mayor conocimiento que su contraparte respecto del objeto de la transacción.

Para Stiglitz & Weiss (1981), ocurre la selección adversa, cuando en una relación entre principal (prestamista, banco) y agente (prestatario, empresas), el primero puede observar el resultado de la empresa *ex-post*, pero desconoce, *ex-ante*, la distribución de probabilidad y las características del segundo. En consecuencia, el principal realizará una clasificación previa de las empresas supeditado al rendimiento esperado y definirá a las empresas por su calidad crediticia. A la hora de establecer el contrato óptimo, definirá la tasa de intereses a cobrar por los créditos y dicha tasa será homogénea y dará lugar al racionamiento del crédito (Destinobles, 2002).

En suma, la selección adversa ocurre cuando una parte de una transacción no tiene la información necesaria para poder distinguir las características negativas de su contraparte. Esto es aprovechado por la parte más informada, la que estará dispuesta a completar una operación precisamente cuando es menos ventajoso para su contraparte menos informada.

2.5 Control Interno en el Sector Público Nacional

El Artículo N° 4 de la Ley N° 24156 impone a las autoridades superiores de los organismos del Sector Público Nacional la responsabilidad de la implantación y mantenimiento de un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre las operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna.

Por su parte, el Anexo de la Resolución N° 172/2014 de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) define al control interno de la siguiente manera:

El control interno es un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizaciones – tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa-.

Mientras que el Informe COSO² especifica un modelo común de control interno con el cual las organizaciones pueden implantar, gestionar y evaluar sus sistemas de control interno para asegurar que éstos se mantengan funcionales, eficaces y eficientes (Martínez, 2012, p. 10). Asimismo, el Informe COSO (2013) establece tres categorías de objetivos, que permiten a las organizaciones centrarse en diferentes aspectos del control interno (p. 3):

- Objetivos operativos: hacen referencia a la efectividad y eficiencia de las operaciones de la entidad, incluidos sus objetivos de rendimiento financiero y operacional, y la protección de sus activos frente a posibles pérdidas
- Objetivos de información: hacen referencia a la información financiera y no financiera interna y externa y pueden abarcar aspectos de confiabilidad, oportunidad, transparencia, u otros conceptos establecidos por los reguladores, organismos reconocidos o políticas de la propia entidad.
- Objetivos de cumplimiento: hacen referencia al cumplimiento de las leyes y regulaciones a las que está sujeta la entidad.

Por último, el Informe COSO (2013) reconoce que, si bien el control interno proporciona una seguridad razonable acerca de la consecución de los objetivos de la entidad, existen limitaciones (p. 9):

El control interno no puede evitar que se aplique un deficiente criterio profesional o se adopten malas decisiones, o que se produzcan acontecimientos externos que puedan hacer que una organización no alcance sus objetivos operacionales. Es decir, incluso en un sistema de control interno efectivo puede haber fallos.

3. Diagnóstico

La Constitución Nacional establece en el Artículo N° 108 que el Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación. Asimismo, la Constitución define las atribuciones de la CSJN:

ARTÍCULO 116. Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva

² Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

hecha en el inc. 12 del Artículo 75: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero.

El Poder Judicial también está compuesto por el Consejo de la Magistratura, figura incorporada en la reforma constitucional del año 1994. El Artículo N° 114 le otorgó tres funciones principales al CM: el nombramiento de jueces federales y nacionales a través de concursos públicos, la remoción de magistrados por mal desempeño y la administración de los recursos del Poder Judicial de la Nación.

3.1 Los gastos y recursos del Poder Judicial: la situación financiera “dispar”

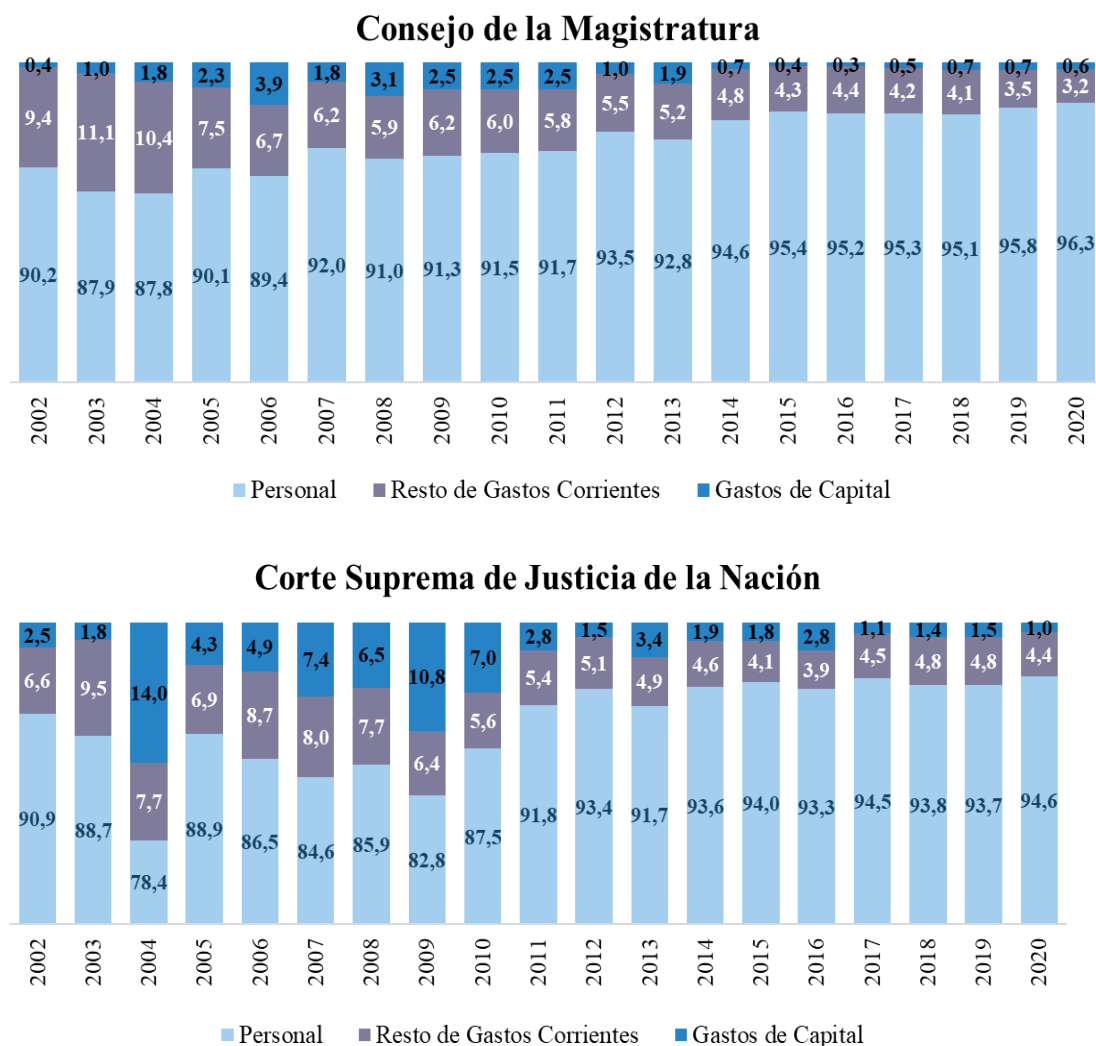
Como planteamos en la Sección N° 2 del presente Trabajo, tanto el Consejo de la Magistratura como la CSJN, tienen una asignación de recursos determinada por la Ley N° 23.853, en el cual se establece un 3,5% de los ingresos tributarios y no tributarios de la Administración Central se afectarán a dicho Poder (2,93% al CM y el restante 0,57% a la Corte Suprema)

Asimismo, el Artículo N°5 de la normativa citada enumera otros recursos específicos y propios del Poder Judicial³. Y la CSJN también percibe recursos provenientes de Tasas Judiciales (Ley N° 23.898) y los intereses por el stock de plazos fijos que fue acumulando a lo largo de los años.

Respecto a la estructura de gastos, destacamos que una gran proporción de los mismos tienen como destino solventar los salarios de los miembros de la CSJN y el Consejo de la Magistratura. Como se presenta a continuación en el Grafico 1, ambos Servicios Administrativos Financieros (SAFs) concentran entre el 94% y 96% de sus erogaciones en el pago de salarios en el año 2020. Estos niveles de participación se han mantenido en forma estable en los últimos diez años, mientras que en la década anterior (2002-2009) mostraban, en promedio, una concentración levemente menor (90,0% para el Consejo y 85,8% para la CSJN).

³ Estos ingresos son la tasa de actuación judicial, la venta de bienes y servicios, operaciones en moneda nacional y extranjera y compraventa de títulos, entre otros.

Grafico 1. Composición del gasto de la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura. En % del Gasto Total de cada SAF. Años 2002-2020



Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF.

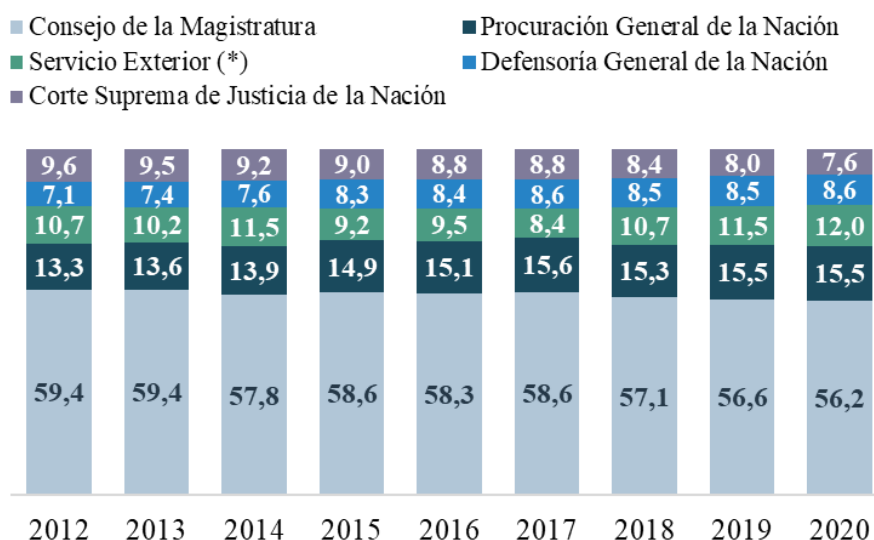
Otro punto a señalar, y que resulta de vital importancia para comprender las relaciones, es que si bien la CSJN puede financiar ampliamente sus erogaciones con excedentes financieros (como veremos más adelante), sus decisiones se extienden a otros organismos que no tienen la capacidad de financiarse tal como lo hace la propia Corte. Señalamos que los incrementos salariales son determinados por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de la facultad que le fue asignada por el Artículo N° 7 de la Ley N° 23.853, de establecer las remuneraciones de magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación.

Con cada aumento salarial establecido por la Corte, no sólo se afecta a las erogaciones del propio Poder Judicial, sino que también repercute en el Ministerio Público

Fiscal y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto, dada las equiparaciones de haberes establecidas por las Leyes N° 24.946, N° 27.148 y N° 23.797.

Como presentamos en el Grafico 2, el gasto en personal de la Corte Suprema, con capacidad de autofinanciarse, representa apenas el 8,3% del gasto en remuneraciones sobre el cual toma decisiones (promedio años 2016-2020), lo que termina generando ciertos cuellos de botella para la Administración Pública Nacional a la hora de financiar los salarios del Consejo de la Magistratura, Ministerio Público Fiscal y Servicio Exterior.

Grafico 2. Gasto en Personal del Consejo, CSJN, Ministerio Público Fiscal y Servicio Exterior. En % del Gasto Seleccionado. Años 2012-2020



(*) Servicio Exterior: aproximado con Categoría 02 - Actividades Comunes a los Programas 16, 19, 22 y 23 del SAF 307 – Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

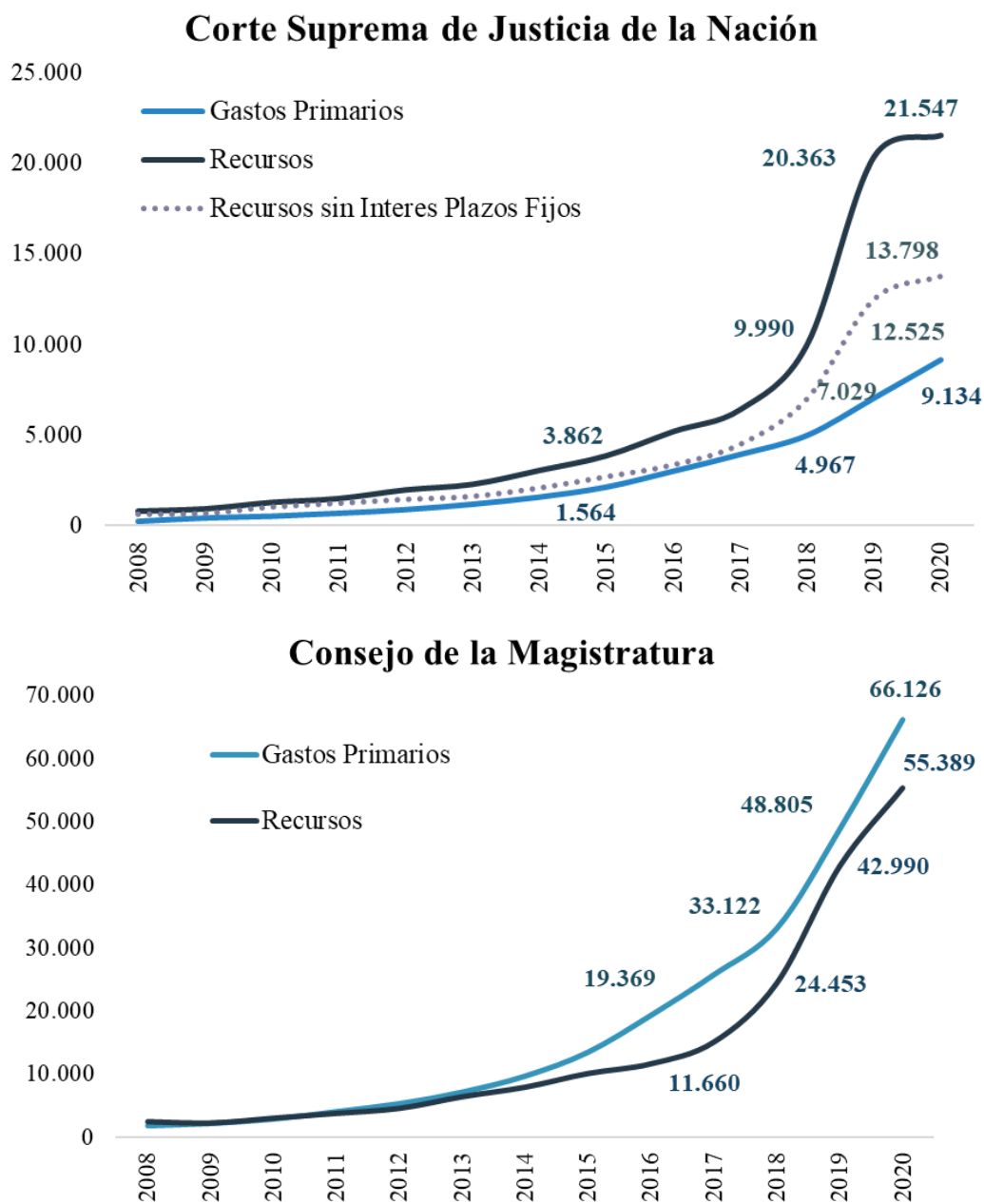
Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF.

En este contexto, señalamos que es importante conocer la evolución de los recursos frente a las erogaciones de cada integrante del Poder Judicial, para los años comprendidos entre 2008 y 2020. Como se observa en el Grafico 3, los recursos que recibe la CSJN superan ampliamente su estructura de gastos desde hace varios ejercicios⁴. Por ejemplo, en el año 2020, los ingresos de la Corte equivalieron a 2,4 veces a sus erogaciones; en otras palabras, la Corte obtuvo durante el año pasado unos recursos que se multiplicaban por 2,4 veces respecto de sus gastos. Estos excedentes que ha obtenido la Corte Suprema fueron

⁴ Los gastos corresponden a todas las fuentes de financiamiento.

constituyéndose en instrumentos de depósito a plazo fijo, al tiempo que se conformaron diversos Fondos Anticíclicos.

Grafico 3. Gastos y Recursos del Poder Judicial por SAF. En Millones de \$.
Años 2008-2020



Fuente: elaboración propia en base a eSIDIF y Datos Abiertos CSJN

Incluso si neteamos los intereses percibidos por los plazos fijos que ha constituido la CSJN para el período bajo análisis, observamos que estos “ingresos netos” continúan situándose por encima de las erogaciones (para el año 2020, la relación baja a 1,5 veces). Es decir, en cualquier de los dos casos de recursos, los mismos resultan ampliamente superiores a los gastos.

Asimismo, destacamos nuevamente que la CSJN tiene a su cargo, desde la aplicación del Decreto N° 256/2015, el presupuesto de la Dirección de Asistencia de Judicial en Delitos Complejos y Crimen Organizado del Poder Judicial de la Nación (DAJUDECO), que financia íntegramente con Fuente 11 – Tesoro Nacional. A modo de ejemplo, en 2019 y 2020, implicaron erogaciones por un total de \$509,9 millones y \$687,5 millones, aportados por el Tesoro Nacional, mientras que la CSJN ha mostrado en esos años importantes superávits de sus recursos propios. En este punto, resultaría pertinente que la Corte reemplace el financiamiento de esta Dirección, por sus excedentes de recursos afectados.

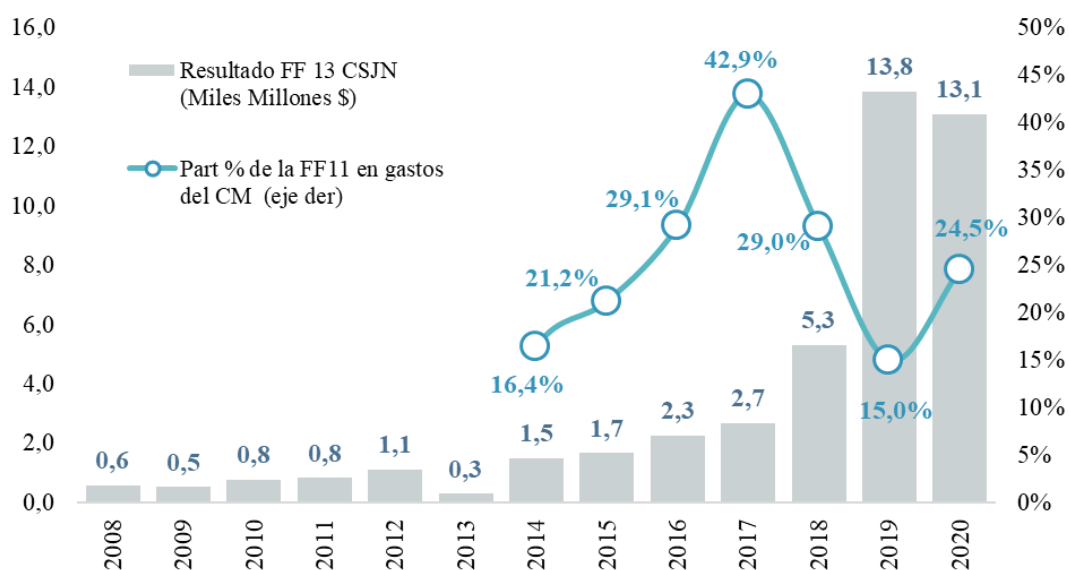
Por otro lado, si miramos la evolución de gastos y recursos del Consejo de la Magistratura durante el mismo periodo, se presenta una situación muy distinta. Hasta el año 2010, los egresos e ingresos del Consejo mantenían niveles similares. A partir de 2011, los recursos percibidos (Fuente de Financiamiento 13 – Recursos con Afectación Específica) no alcanzaron a cubrir la estructura de gastos y, en consecuencia, el Organismo necesitó contar con ayuda del Tesoro Nacional (vía habilitación de gastos de Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional y/o 15 – Crédito Interno).

Es consecuencia, fue el Tesoro quien salió a solventar al Consejo, en años en donde la situación fiscal del Sector Público Nacional mostró un marcado deterioro. En paralelo, la Corte evidenció una acumulación de recursos, evidenciándose una situación financiera totalmente heterogénea al interior del Poder Judicial.

Otra forma de presentar esta situación financiera heterogénea es mirar la evolución de los resultados financieros de la CSJN⁵, que han sido ampliamente superavitarios desde el año 2014. Año tras años, la Corte ha acumulado estos resultados positivos, al tiempo que en el Consejo de la Magistratura creció la participación en el gasto de los aportes del Tesoro Nacional, como forma de solventar la brecha con los recursos, que no alcanzan a financiar la estructura de las erogaciones.

Grafico 4. Resultado Financiero Fuente 13 de la CSJN y Participación de la FF 11 – Tesoro Nacional en Consejo de la Magistratura. Años 2008-2020

⁵ Corresponde sólo al resultado financiero de la Fuente de Financiamiento 13 – Recursos con Afectación Específica. Excluye las erogaciones vinculadas a la Dirección de Asistencia Judicial en Delitos Complejos y Crimen Organizado del Poder Judicial de la Nación, financiadas con Tesoro Nacional.



CSJN: El resultado de 2013 incluye las transferencias al CM para financiar pago de salarios (aplicaciones financieras). CM: En 2014 y 2015, se incluye también la participación de la Fuente 15 - Crédito Interno.

Fuente: elaboración propia en base a eSIDIF y Datos Abiertos CSJN

La situación de los saldos financieros de la Corte Suprema merece especial atención, sobre todo por sus niveles acumulados y el uso o no pertinente de los mismos ante situaciones de emergencia o de vaivenes de los ciclos económicos del país. De acuerdo a la información revelada en la página de Datos Abiertos y Cuentas de Inversión de la CSJN, estos “ahorros” financieros fueron constituyéndose a lo largo de los años en instrumentos de depósitos a plazo fijo en el sistema bancario, tal como señalamos en párrafos anteriores.

Como presentamos en el Cuadro 1, desde hace varios años el stock de estos plazos fijos ha crecido prácticamente en la misma cuantía que el incremento de los resultados financieros positivos de Recursos con Afectación Específica de cada ejercicio fiscal. Por lo tanto, podría inferirse que gran parte de estos superávits no se habrían utilizado. La excepción serían los recursos afectados a los diversos Fondos Anticíclicos, pero tampoco encontramos alguna información oficial para conocer el uso y stock de los mismos. En consecuencia, podríamos intuir que estos stocks/disponibilidades solo irían a acrecentar las cuentas bancarias de la Corte Suprema, dejando una cantidad importante de recursos ociosos sin algún destino específico, mientras que el Consejo de la Magistratura ha mostrado en esos años serias dificultades para financiar su presupuesto.

Cuadro 1. Disponibilidad en Plazos Fijos de la Corte Suprema de Justicia. SalDOS al último día hábil de cada año. Años 2016-2021, Millones \$

Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (*)
Banco de la Ciudad de Buenos Aires	6.649	8.177	12.277	24.226	28.264	34.703
Banco de la Nación Argentina	4.664	5.748	7.139	9.772	18.659	22.902
Stock de Plazos Fijos	11.313	13.925	19.416	33.998	46.923	57.605

(*) Disponibilidad al 30/06/2021

Fuente: elaboración propia en base a Datos abiertos CSJN y eSDIF.

Esta situación se profundizó durante el año 2020, en el contexto de la pandemia del COVID-19. Ante la implementación del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO)⁶, la Corte Suprema dictó la Acordada N° 4/2020, en donde determinó que las condiciones actuales de aquel momento ameritaban, por ser una situación de excepción, el uso del Fondo Anticíclico de la CSJN:

12°) Disponer la afectación inicial de \$40.000.000.- (Pesos Cuarenta Millones) del Fondo Anticíclico de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la medida en que sean habilitadas las modificaciones presupuestarias -cuando fuera necesario- por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, para afrontar las medidas que demande la emergencia sanitaria en el ámbito del Poder Judicial de la Nación.

Como señalamos en el Cuadro 1, el saldo de disponibilidades en plazos fijos ascendía a \$33.998 millones al cierre del año 2019. Por lo tanto, esos \$40 millones representaban apenas el 0,12% de los saldos acumulados a la fecha. En un contexto de importante magnitud, como lo fue la irrupción del COVID-19 a principios del año 2020, esperábamos que la Corte habilitara un mayor uso de sus “ahorros financieros” para hacer frente a las derivaciones de las restricciones dispuestas a la actividad económica por la emergencia sanitaria, lo que conllevó a un deterioro de los recursos del Fondo de Justicia.

Asimismo, diversas notas periodísticas⁷ señalaban el poco uso de esos \$40 millones que habilitó la Corte Suprema luego de casi un mes de su implementación:

El SITRAJU, a través de una nota de Bruera, acusó a la Corte de tener “una deficiente política institucional en relación al combate contra la pandemia por coronavirus”. Señaló que hasta ahora, desde la acordada del 16 de marzo, el tribunal ejecutó “sólo el 1 % de ese fondo: 443.840 pesos”. (...). Reclamó “algo más que

⁶ Decreto N° 297/2020.

⁷ <https://www.pagina12.com.ar/258481-piden-que-la-corte-suprema-ceda-parte-de-sus-ahorros-en-la-e>

buenos gestos” en pos de “revertir la emergencia judicial aún más en tiempos de pandemia”.

Mientras la Corte habilitaba una baja porción del Fondo Anticíclico para morigerar los efectos de la pandemia, el Consejo de la Magistratura ya informaba que no llegaba a cubrir el pago de salarios entre los meses de marzo y mayo. En ese contexto, era esperable que la Corte Suprema ayudara al Consejo a financiar parte de los salarios, dado que, si bien los “ahorros” son propios del Alto Tribunal, ambos integran el Poder Judicial y como tal debería garantizar el pleno funcionamiento de las atribuciones inferidas por la Constitución Nacional.

Recordemos que ya en el año 2013, la Corte Suprema ha realizado aportes dinerarios para hacer frente a los faltantes de recursos que periódicamente fue registrando el Consejo, por pedido de este último. A lo largo del 2013, la Corte aportó unos \$818,9 millones⁸, que al día de la fecha continúa reclamando estas sumas al Consejo⁹. Por lo tanto, la CSJN podría haber implementado algún mecanismo similar al observado en 2013, para auxiliar al Consejo de la Magistratura entre los meses de marzo y mayo de 2020, en un contexto de menores recursos producto de las restricciones por la emergencia sanitaria.

Por otro lado, desatacamos que la Corte Suprema continúa solicitando al Consejo de la Magistratura los fondos derivados del traspaso de las competencias relativas a la gestión de las Direcciones Generales de Mandamientos, de Notificaciones y de Subastas Judiciales, del Archivo General de Poder Judicial y del Cuerpo de Auditores Judiciales (Acordada N° 28/2008). En un contexto de acumulación de grandes “ahorros” financieros, la CSJN vuelve a reclamar los fondos establecidos por la normativa, pero como presentamos en el Cuadro 2 y a lo largo del presente trabajo, la Corte puede solventar este gasto sin recurrir a los recursos del Fondo de Justicia correspondientes al Consejo de la Magistratura. En los últimos años, el gasto derivado de la aplicación de la Acordada N° 28/2008, ha explicado un promedio del 20,7% de los superávits financieros de Fuente 13 – Recursos con Afectación Específica observados en igual período:

Cuadro 2. Gastos Corte Suprema por Acordada 28/2008. Años 2017-2021.
Millones \$ y Participación % en Superávit de FF13.

⁸ Resoluciones N° 986/2013, 1504/2013, 2295/2013, 2435/2013 y 3606/2013.

⁹ Estos aportes conforman los Créditos a Cobrar de la CSJN bajo la denominación de “Créditos por Deudas del Consejo de la Magistratura”, presentados a valores históricos en los informes de situación financiera mensual, publicados en la página de datos abiertos.

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021 (**)
Gasto Anual CSJN por Acordada 28/2008 (*)	704	1.143	2.012	2.591	2.194
Part % Gasto Anual en Superávit CSJN FF13	26,3%	21,5%	14,5%	19,8%	21,2%

(*) Diferencia entre los stocks de créditos por deuda del Consejo de la Magistratura al cierre de cada año, presentados en Informes Mensuales de la Situación Financiera.

(*) Información al 30/06/2021

Fuente: elaboración propia en base a Datos abiertos CSJN y e-SDIF.

En síntesis, el tema central de investigación del presente trabajo lo definimos como la situación financiera “dispar” que se observa en el Poder Judicial, en donde la Corte Suprema ha incrementado sus superávits financieros año tras año (y hasta no los ha utilizado), al tiempo que reclama también ciertas deudas al Consejo de la Magistratura por aportes y transferencias de competencias. Mientras este último no ha logrado cubrir su estructura de gastos con los recursos asignados por el Fondo de Justicia y, por lo tanto, fue requiriendo mayores fondos del Tesoro Nacional.

3.2 Otorgamiento y utilización de los recursos del Tesoro Nacional en el Consejo de la Magistratura

Otra problemática secundaria, que observamos del manejo de los recursos del Consejo que provienen del Tesoro Nacional¹⁰, es la conveniencia o no de la oportunidad de asignación de los créditos y/o las cuotas de devengado, en función del monitoreo de la situación financiera del Consejo de la Magistratura que realizamos desde la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).

Esta situación se evidenció fuertemente a lo largo del año 2020, en el contexto de la pandemia del COVID-19. Durante el segundo trimestre del año, en pleno Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), los recursos tributarios y no tributarios percibidos por el Consejo (Fondo de Justicia) fueron afectados fuertemente por el cese y restricciones de actividades dispuestas por el ASPO, al igual que la parte que recibía la Corte Suprema. En este contexto, el Organismo presentó varios escenarios de recaudación esperada para el resto del año 2020, para solicitar los aportes del Tesoro Nacional para afrontar los gastos comprometidos del ejercicio, que evidenciaban un panorama bastante negativo de la recaudación.

¹⁰ Los créditos asignados de Fuente de Financiamiento 11 – Tesoro Nacional se asignan para cubrir gastos de personal.

Por ejemplo, en una de las primeras proyecciones informadas desde la emergencia sanitaria, el Consejo de la Magistratura, estimaba que los recursos (tributarios y no tributarios) mostrarían una constante baja nominal desde el mes de abril¹¹. En este caso, el Consejo había proyectado que sus ingresos presentarían una caída del 20% en el resto del año 2020 (abril a diciembre). Por lo tanto, la necesidad de financiamiento del Tesoro Nacional ascendería, de darse este escenario, a unos \$26.000 millones aproximadamente para cubrir los salarios del personal.

Dos meses después, a mediados de junio, el Consejo presentó otra proyección de recursos. El dato observado de abril y mayo, evidenciaba una suba de los ingresos de sólo 5,4%, que si bien estaban muy afectados por el ASPO, no revelaron el escenario “pesimista” presentado por el Consejo en el mes de abril. La nueva estimación corregida proyectaba que, en el segundo semestre del año, los recursos se mantendrían en el mismo nivel observado en igual período de 2019¹². De cumplirse estas nuevas estimaciones, el aporte adicional que debía hacer el Tesoro Nacional, para afrontar gastos en personal, ascendería en torno a los \$9.200 millones. En solo dos meses, el Consejo “mejoró” sus guarismos de los recursos, evidenciando que las mismas podrían carecer de algún sustento macroeconómico.

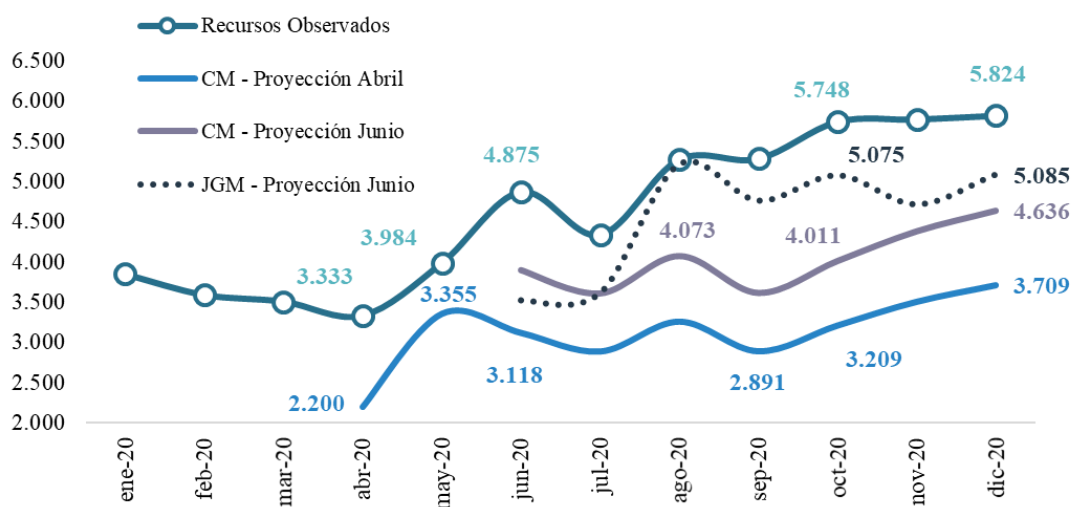
Desde Jefatura de Gabinete de Ministros advertimos que estas proyecciones no reflejaban ninguna relación con la actividad económica. Si bien se esperaba que la recaudación tributaria fuera afectada fuertemente por las restricciones derivadas de la emergencia sanitaria desde marzo, a medida que se avanzara el año, y a la espera de ciertas flexibilizaciones a los sectores productivos, estos ingresos mostrarían una mejora en el margen.

Es cierto que resulta muy complicado realizar estimaciones en el medio de un contexto tan particular como el de la emergencia sanitaria; sin embargo, es esperable que al menos las proyecciones de recursos que acompañan los pedidos adicionales de aportes del Tesoro tengan algún criterio relacionado con la actividad económica esperada. Como presentamos en el Gráfico 5, las proyecciones iniciales del Consejo distaban mucho de la recaudación efectivamente observada y se encontraban bastante por debajo de las estimadas en ese entonces por la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional (DNCPN - JGM), que realizaba los guarismos de recaudación en base a supuestos de la actividad económica esperada en el año 2020.

¹¹ Escenario presentado por el Consejo en Nota al Subsecretario de Coordinación de Presupuesto de JGM en abril de 2020.

¹² Solicitud de Modificación Presupuestaria (SMP) N°3/2020 del SAF 320 – Consejo de la Magistratura.

Grafico 5. Recursos Tributarios y No Tributarios del Consejo de la Magistratura. En millones de \$.



Fuente: elaboración propia en base a Notas del Consejo presentadas, e-SIDIF y estimaciones de la DNCPN de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Hacia el mes de julio, con la presentación del Proyecto de Ley de Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional¹³, advertimos que se estaba propiciando un refuerzo presupuestario para el Consejo de la Magistratura, con cargo al Tesoro, que difería del propio escenario esperado de recursos propiciado en la media en cuestión.

Cuando se tramitó esta medida de refuerzo presupuestario¹⁴, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) avaló una necesidad de aportes del Tesoro Nacional similar a la solicitada por el Consejo en el mes de junio, pero con un escenario muy distinto de evolución de recursos proyectados, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Modificación Presupuestaria del Consejo de la Magistratura aprobada y solicitada. Millones \$.

¹³ El Presupuesto 2019 de la Administración Nacional fue prorrogado para el ejercicio 2020 mediante el Decreto N° 4/2020 y distribuido por Decisión Administrativa N° 1/2020.

¹⁴ Decisión Administrativa N° 1.553/2020, distributiva de la Ley N° 27.561 de Modificación de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2020.

Concepto	DA 1553/2020	Solicitud CM (SMP 3)
Recursos Fuente 13	7.557	1.103
Gastos en Personal	15.292	15.292
Rec. Afectación Especifica	6.081	6.103
Tesoro Nacional	9.210	9.189
Resto Gastos FF13	45	45
Aplic. Financieras FF13	1.432	-5.044

Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF.

En suma, la Secretaría de Hacienda avaló una necesidad de aportes del Tesoro de \$9.210 millones, cuando podría haber afectado la totalidad de los recursos ingresados a las erogaciones corrientes y de capital y realizar una compensación de baja de aplicaciones financieras (caja y bancos) en favor del pago de haberes, con el fin de que el Consejo primero busque afrontar sus gastos con los recursos afectados proyectados y acumulados a la fecha. Los aportes del Tesoro debieron ser asignados como un componente contingente, que sólo podrían ser utilizados cuando se evidenciara una merma de los recursos observados. Recordemos que, a lo largo de 2019, al Consejo de la Magistratura se le fueron aplicando diversas compensaciones de fuentes de financiamiento en gastos de personal y con aplicaciones financieras, con el fin de acomodar su estructura presupuestaria de gastos a las reales necesidades.

Asimismo, a medida que fueron transcurriendo los meses del año 2020 y la recaudación tributaria comenzó a evidenciar un sendero de mejora relativa acorde al relajamiento de las restricciones del ASPO, la ONP siguió habilitando cuota devengado de la fuente de financiamiento del Tesoro Nacional al Consejo, en meses que, de acuerdo a la información que recolectábamos y presentábamos desde JGM, no resultaba necesario.

En consecuencia, en el segundo semestre el Consejo de la Magistratura registró gastos de personal con financiamiento del Tesoro por un total de \$8.310 millones, y hasta “devolvió” unos \$2.000 millones¹⁵ del refuerzo otorgado en el mes de agosto. Por lo tanto, el saldo de disponibilidades de caja de Fuente 13 habría ascendido a \$8.290 millones¹⁶,

¹⁵ Decreto de Necesidad y Urgencia N° 975/20 y Decisión Administrativa N° 2.069/2020.

¹⁶ Estimación de la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional (JGM) en base a eSIDIF y saldo de caja 2019 informado por el Consejo de la Magistratura.

quedando por encima del saldo informado por el Organismo al cierre de 2019 (\$2.800 millones).

Como se observa en el Cuadro 4, presentamos un ejercicio de ejecución del gasto de personal con un uso moderado de los aportes del Tesoro para el segundo semestre, en donde se debería haber ejecutado sólo unos \$3.960 millones de Fuente 11 en diciembre de 2020; con el fin de mantener el saldo de disponibilidades algo por encima del informado al cierre de 2019. Esta simulación nos muestra que el Consejo no hubiese presentado problemas para ejecutar las erogaciones de personal en la segunda parte del año, con mayoría de recursos propios.

De este ejercicio se desprende que, si bien son aportes del Tesoro que se podrían haber utilizado para otros financiar otros gastos de la Administración Pública Nacional (“ineficiencia de recursos públicos”), la decisión de habilitar la Fuente 11 dejó al Consejo de la Magistratura con una mejor posición financiera para encarar el año 2021.

Cuadro 4. Disponibilidades de Fuente 13 al 31/12/2020 y Devengado de Aportes del Tesoro Nacional durante 2020. Millones \$.

Concepto	Observado 2020 (I)	Uso moderado FF11 2020 (II)	Diferencia (II) - (I)
Disponibilidades FF13 al 31/12/20	8.290	3.940	4.350
Devengado Personal FF11 - TN	16.226	11.876	4.350
IS 2020	7.916	7.916	0
IIS 2020	8.310	3.960	4.350

Fuente: elaboración propia en base a e-SDIF.

Sin embargo, esta situación poco oportuna de los aportes del Tesoro Nacional continuó evidenciándose a lo largo del primer semestre del año 2021. Iniciado el primer tercio del ejercicio, la ONP otorgó una cuota devengado de Fuente 11 de \$1.650 millones, cuando, con los saldos acumulados al cierre estimado de 2020 y la proyección de recursos del período, se esperaba que el Consejo no utilizara este financiamiento. Justamente, al mes de marzo observamos que el Organismo no utilizó los créditos autorizados solventados con Tesoro, lo que mostraría nuevamente que la asignación presupuestaria realizada por la Oficina Nacional de Presupuesto resultaba innecesaria.

Comenzado el segundo trimestre del 2021, ONP habilitó, otra vez, cuota presupuestaria de Tesoro Nacional para los meses de mayo y junio (\$ 400 millones y \$1.000

millones, respectivamente), acatando parcialmente el pedido solicitado por el CM. Desde JGM advertimos, con informes internos a la Subsecretaria de Coordinación Presupuestaria, que estas cuotas no debían estar vigentes, ya que con los saldos acumulados más los propios recursos del trimestre en cuestión, el Consejo de la Magistratura podía afrontar sus erogaciones de personal.

Al cierre del primer semestre, el Consejo terminó utilizando \$1.500 millones de Fuente 11 para el pago de haberes (Cuadro 5), estimándose un saldo de disponibilidades de Fuente 13 – Recursos con Afectación Especifica de \$8.389 millones, monto prácticamente idéntico al guarismo de cierre de 2020. De esta forma, el Consejo logró solventar sus erogaciones de personal con los saldos acumulados entre enero y mayo de 2021, gracias a que prácticamente en todo ese período, los ingresos tributarios y no tributarios superaron al nivel de gastos. Estos datos nos revelan, una vez más, que seguramente no era necesario el otorgamiento de cuota de los aportes del Tesoro.

Cuadro 5. Cuota Solicitada, Cuota Otorgada y Ejecución de Gastos de Personal de la Fuente 11 – Tesoro Nacional. Primer Semestre de 2021. Millones de \$

Concepto	1er Trim 2021	2do Trim 2021
Cuota Solicitada	0	2.650
Cuota Otorgada	1.650	1.500
Devengado	0	1.500

Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF

En resumen, toda información que presentamos en este apartado revela el poco y/o escaso y/o “ineficiente” control de la asignación, autorización y uso de los recursos del Tesoro, nuevamente en un contexto fiscal apremiante. Asimismo, observamos que a lo largo del año pasado se tomaron decisiones de política pública sin tener en cuenta toda la información financiera necesaria para la asignación eficiente de recursos. El Consejo de la Magistratura presentó algunos datos parciales o con poco sustento, pero no fueron suficientes y/o fueron ignorados y/o desconocidos por las autoridades nacionales a la hora de autorizar los gastos financiados con aportes del Tesoro.

4. Propuesta de intervención

A lo largo de las secciones anteriores, presentamos la evolución comparada de las estructuras de gastos y de los recursos para ambos integrantes del Poder Judicial. Analizamos la performance de cada uno de ellos y señalamos que los ingresos de la CSJN superaron ampliamente sus erogaciones desde hace varios ejercicios, lo que terminó generando importantes acumulaciones de disponibilidades. En paralelo, el Consejo de la Magistratura ha requerido aportes del Tesoro Nacional para solventar sus erogaciones, dado que desde el año 2011, los ingresos provenientes del Fondo de Justicia no alcanzaron a cubrir la estructura de gastos.

Esta situación financiera “dispar” al interior del Poder Judicial (un Organismo acumulando excesivos saldos y el otro solicitando financiamiento extra del Tesoro) podría asociarse a una asignación poco eficiente de los recursos provenientes del Fondo de Justicia, y tendría un importante costo de oportunidad asociado, dado que muchos de ellos no se estarían utilizando para financiar otras erogaciones que resultan de vital importancia para la sociedad.

Respecto al uso de los aportes del Tesoro Nacional en el Consejo de la Magistratura, hemos presentado que la asignación de los mismos para gastos en personal (créditos y cuotas) se realizaría, a priori, sin considerar proyecciones de recaudación esperada y saldos disponibles acumulados (y estimados) de Recursos con Afectación Específica, asignándose créditos del Tesoro cuando no serían necesarios y, que el CM finalmente va gastando. El órgano rector del sistema presupuestario, la ONP, no evaluaría la oportunidad y la conveniencia o no de este financiamiento del Tesoro. En consecuencia, se terminaron solventando gastos con aportes del Tesoro cuando podrían ser financiados con ingresos propios del CM.

Como señalamos en el apartado inicial, el objetivo principal del trabajo es proponer un cambio en la asignación de los porcentajes de distribución del Fondo de Justicia, de forma tal que el Consejo de la Magistratura perciba un mayor nivel de recursos en detrimento de los ingresos percibidos por la Corte Suprema. En consecuencia, esta modificación de la normativa también debería implicar menores necesidades de aportes del Tesoro en el Consejo, mientras que la CSJN continuaría financiando sus gastos, pero tendría menores saldos excedentes.

Otro objetivo es diseñar/presentar un control interno en relación a la asignación y programación de los gastos financiados con aportes del Tesoro para el Consejo de la

Magistratura. Es decir, se busca proponer algún mecanismo de revisión y circulación de la información presupuestaria y financiera que permita, a las autoridades, tomar decisiones sobre el financiamiento del Poder Judicial de forma oportuna, eficiente y con información completa.

4.1 Estrategia de la intervención I: el cambio en el reparto del Fondo de Justicia

En primer lugar, para determinar la estrategia de intervención para los problemas planteados en el presente trabajo, es importante que presentemos los ejercicios de simulación de cambio de participación de la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura en el Fondo de Justicia. Por lo tanto, el primer interrogante sería determinar qué porcentaje deberían considerarse para aquel ejercicio. Dado que, en los últimos años, el Consejo representó aproximadamente el 87,6% de los gastos en personal del Poder Judicial¹⁷, sería esperable aplicar ese ratio al coeficiente del Fondo de Justicia (3,5% de los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Central). En consecuencia, el nuevo reparto de estos ingresos quedaría de la siguiente manera:

Cuadro 6. Participación de cada SAF en el Fondo de Justicia. En %

SAF	Situación Actual	Situación con Part % en Gastos de Personal	Diferencia en p.p
Consejo de la Magistratura	2,93%	3,07%	0,14
Corte Suprema de Justicia	0,57%	0,43%	-0,14
Fondo de Justicia	3,50%	3,50%	0,00

Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente y e-SIDIF.

Esta asignación podría ser válida si ambos Organismos sólo recibieran recursos del Fondo de Justicia y la totalidad de los mismos financien gastos en personal. Como señalamos en secciones anteriores, la Corte Suprema recibe, además, ingresos por tasas judiciales y, en mayor importancia, intereses por los depósitos a plazos fijos que mantiene en las entidades bancarias. Sin embargo, este porcentaje de distribución, para el Consejo, podría operar como un mínimo para lograr determinar cuál sería la nueva proporción de los recursos con

¹⁷ Promedio gastos de personal devengados entre los años 2018 y 2020.

afectación específica que le permitiría financiar a dicho Organismo, sus erogaciones de personal con mayoría de ingresos propios.

Por lo tanto, el primer ejercicio de simulación consiste en determinar la nueva distribución del Fondo de Justicia, con base a los datos observados en los años 2019 y primer semestre de 2021. En consecuencia, como se observa en el Cuadro 7, incrementar la participación del Consejo de la Magistratura desde el 2,93% al 3,4% calculado arrojaría los siguientes resultados¹⁸:

Cuadro 7. Resultados del Ejercicio 1 de Simulación de cambio en el Fondo de Justicia. Millones \$

Concepto	Situación Base			Ejercicio 1			Diferencia 2019-2021 (*)
	2019	2020	A Junio 2021	2019	2020	A Junio 2021	
Saldo Disponibilidades (stock al último día de cada período)							
Consejo de la Magistratura	2.918	8.408	8.507	2.676	3.776	9.963	1.457
Corte Suprema	33.265	46.366	56.725	26.191	30.406	33.177	-23.549
Recursos Fondo de Justicia	51.537	66.166	55.914	51.537	66.166	55.914	0
Consejo de la Magistratura	42.990	55.389	46.728	50.065	64.276	54.316	23.549
Corte Suprema	8.547	10.777	9.186	1.472	1.890	1.598	-23.549
Gastos (por Fuente de Financiamiento)							
Consejo de la Magistratura	48.805	66.126	48.129	48.805	66.126	48.129	0
Tesoro Nacional	7.316	16.226	1.500	0	2.950	0	-22.092
Rec. con Afectación Específica	41.489	49.900	46.629	48.805	63.176	48.129	22.092
Corte Suprema	7.024	9.134	6.589	7.024	9.134	6.589	0
Tesoro Nacional	510	688	501	510	688	501	0
Rec. con Afectación Específica	6.514	8.447	6.089	6.514	8.447	6.089	0

(*) En todos los casos, la diferencia consiste en comparar las sumas de los conceptos entre 2019 y 2021, con excepción de los saldos disponibles, que se restan los valores a junio de 2021 de cada escenario.

Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF y Datos abiertos CSJN

En consecuencia, el Consejo habría bajado la necesidad de aportes del Tesoro Nacional en \$22.092 millones, dado que entre 2019 y el mes de junio de 2021 habría recibo mayores recursos por \$23.549 millones. En el caso de la Corte Suprema, su participación se reduciría en 0,47 p,p (desde el actual 0,57% al 0,1%), pero en ningún momento tendría inconvenientes para financiar sus gastos con Fuente 13 – Recursos con Afectación Específica. Lo único que se afectaría son las disponibilidades al cierre de cada año, dado que

¹⁸ Para facilitar el ejercicio de simulación, en los ejercicios se mantienen constantes los ingresos por intereses de los plazos fijos de la CSJN. Asimismo, los saldos de disponibilidades de la Situación Base son levemente distintos a los observados, dado que se trabajó sólo con el dato de cierre de 2018, para luego ir iterando hacia adelante.

con el nuevo porcentaje de distribución se verán disminuidos sus superávits financieros en \$ 23.549 millones.

Otra propuesta para determinar el nuevo reparto del Fondo de Justicia, sería considerar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación absorba, con sus recursos afectados, los gastos de la DAJUDECO, que actualmente se financian con aportes del Tesoro Nacional. En este caso, es esperable que el Consejo no gane tanta participación en el Fondo de Justicia, como planteamos en el ejercicio anterior, dado que se agregarían \$1.698 millones entre 2019 y primer semestre de 2021 a las erogaciones de Fuente 13 de la Corte. Esta simulación, entonces, arrojaría que el Fondo se distribuya en un 3,3% al Consejo de la Magistratura y el restante 0,2% a la CSJN, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro 8. Resultados del Ejercicio 2 de Simulación de cambio en el Fondo de Justicia. Millones \$

Concepto	Situación Base			Ejercicio 2			Diferencia 2019-2021 (*)
	2019	2020	A Junio 2021	2019	2020	A Junio 2021	
Saldo Disponibilidades (stock al último día de cada período)							
Consejo de la Magistratura	2.918	8.408	8.507	1.704	2.763	7.353	-1.154
Corte Suprema	33.265	46.366	56.725	27.154	32.571	36.439	-20.286
Recursos Fondo de Justicia	51.537	66.166	55.914	51.537	66.166	55.914	0
Consejo de la Magistratura	42.990	55.389	46.728	48.592	62.385	52.718	18.588
Corte Suprema	8.547	10.777	9.186	2.945	3.781	3.195	-18.588
Gastos (por Fuente de Financiamiento)							
Consejo de la Magistratura	48.805	66.126	48.129	48.805	66.126	48.129	0
Tesoro Nacional	7.316	16.226	1.500	500	4.800	0	-19.742
Rec. con Afectación Específica	41.489	49.900	46.629	48.305	61.326	48.129	19.742
Corte Suprema	7.024	9.134	6.589	7.024	9.134	6.589	0
Tesoro Nacional	510	688	501	0	0	0	-1.698
Rec. con Afectación Específica	6.514	8.447	6.089	7.024	9.134	6.589	1.698

(*) En todos los casos, la diferencia consiste en comparar las sumas de los conceptos los conceptos entre 2019 y 2021, con excepción de los saldos disponibles, que se restan los valores a junio de 2021 de cada escenario.

Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF y datos abiertos CSJN

En este ejercicio, el Consejo dejaría de recibir recursos del Tesoro Nacional por \$19.742 millones, dado en el periodo analizado, habría recibo mayores ingresos del Fondo de Justicia por \$18.588 millones. En el caso de la Corte Suprema, señalamos que su participación se reduciría en 0,47 p,p y cedería estos ingresos al Consejo de la Magistratura, pero seguiría sin problemas para financiar sus gastos con recursos afectados. Asimismo, esta

simulación considera que la totalidad del gasto de la CSJN se financie con Fuente 13 y los números muestran que podrían absorberlos sin problemas. Lo único afectaría a la Corte son sus disponibilidades (stock de plazos fijos) al cierre de cada año, ya que sus superávits financieros disminuirían, pero, con todo, seguirían existiendo.

En este caso, observamos claramente que el uso de la Fuente 11, para el Consejo, sólo se utilizaría en caso de una menor recaudación esperada o alguna otra situación contingente. Y la Corte Suprema liberaría aportes del Tesoro Nacional, dado que la Dirección de Asistencia Judicial en Delitos Complejos y Crimen Organizado se podría financiar con sus recursos de Afectación Específica. En suma, el ahorro en términos del fisco (aportes del Tesoro) habría alcanzado los \$21.440 millones entre enero de 2019 y junio de 2021.

En este sentido, resulta importante que señalemos como quedaría la situación financiera de ambos SAFs para el cierre del año 2021, entendiendo que los nuevos coeficientes de distribución hubiesen operado desde enero de 2021 y considerando que la Corte Suprema ya financiaría a la DAJUDECO con sus propios ingresos.

Considerando un escenario de recaudación tributaria elaborado por la Dirección Nacional de Coordinación Presupuestaria de la JGM desde julio, y con nuevos aumentos salariales¹⁹, la comparación con la proyección actual arrojaría los siguientes resultados:

Cuadro 8. Resultados de la nueva distribución del Fondo de Justicia para el año 2021. Millones \$

¹⁹ Para simplificar el ejercicio, los gastos no relacionados a personal se estiman con igual participación del PBI para 2021 (respecto de 2020) y se proyecta un incremento por paritaria del 25% acumulativo para el segundo semestre (10% julio, 10% octubre y 5% en diciembre), para ambos casos. Asimismo, se estiman los intereses por plazo fijo de la CSJN en la misma cuantía que junio de 2021.

Concepto	Año 2021		
	Situación Actual (I)	Situación Propuesta (II)	Diferencia (II) - (I)
Saldo Disponibilidades (stock al 31/12/21)			
Consejo de la Magistratura	7.868	13.282	5.414
Corte Suprema	67.967	55.309	-12.657
Recursos Fondo de Justicia	119.732	119.732	0
Consejo de la Magistratura	100.233	112.890	12.657
Corte Suprema	19.499	6.842	-12.657
Gastos (por Fuente de Financiamiento)			0
Consejo de la Magistratura	107.898	107.898	0
Tesoro Nacional	7.244	0	-7.244
Rec. con Afectación Específica	100.654	107.898	7.244
Corte Suprema	13.587	13.587	0
Tesoro Nacional	0	0	0
Rec. con Afectación Específica	13.587	13.587	0

Fuente: elaboración propia en base a e-SIDIF, Datos abiertos CSJN y estimaciones de la DNCPN-JGM.

Este ejercicio comparado nos muestra que el fisco podría ahorrarse hasta unos \$7.244 millones de aportes del Tesoro al Consejo de la Magistratura. En paralelo, tendría una mejora de sus disponibilidades, lo que lo dejaría en mejores condiciones para afrontar sus erogaciones en el ejercicio fiscal siguiente. Mientras que, en la CSJN, estos stocks caerían unos \$12.657 millones, producto de la reasignación de sus recursos del Fondo de Justicia en favor del Consejo.

En consecuencia, la intervención que presentaremos para “solucionar” la situación financiera dispar será un cambio en los porcentajes de distribución del Fondo de Justicia, determinando por el el Artículo N° 2 de la Ley N° 23.853; de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro 9. Distribución del Fondo de Justicia. Situación Actual y Propuesta.

SAF	Actual	Propuesta	Diferencia (p.p)
Consejo de la Magistratura	2,93%	3,30%	0,37
Corte Suprema de Justicia de la Nación	0,57%	0,20%	-0,37
Total Fondo de Justicia	3,50 %	3,50 %	0,00

Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente.

En paralelo, se propondrá una modificación del Decreto N° 256 /2015, de traspaso de la Dirección de Asistencia Judicial en Delitos Complejos y Crimen Organizado del Poder Judicial de la Nación, estableciendo que sus erogaciones se financien con recursos afectados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

4.2 Estrategia de la intervención II: mejorar el control interno del otorgamiento y uso de los Aportes del Tesoro Nacional

Como presentamos en la sección de Diagnostico, en los últimos años observamos un manejo de los recursos del Tesoro Nacional al Consejo de la Magistratura poco ineficiente, dado que se podría financiar sus gastos de personal del CM primero con sus recursos de FF13 (del presente ejercicio y/o saldos disponibles/remanentes de ejercicios anteriores o del propio año fiscal y/o mayores ingresos esperados) y luego proponer, en el caso de que sólo sea necesario y oportuno, el uso de aportes del Tesoro Nacional.

Para lograr que el Consejo utilice el financiamiento directo del Tesoro de forma eficiente, se propone diseñar algún mecanismo de control interno entre la Subsecretaria de Evaluación Presupuestaria, Inversión Publica y Participación Publica Privada de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Subsecretaria de Presupuesto del Ministerio de Economía.

4.3 Procedimiento para llevar adelante la propuesta de intervención

Como detallamos en el apartado anterior, la principal propuesta de intervención de la presente investigación consiste en realizar un cambio en la normativa del Fondo de Justicia. Para ello, legalmente se podría modificar por medio de varias formas:

- Decreto en Acuerdo General de Ministros: con un decreto, el Presidente podría modificar los porcentajes y redacción del Artículo N° 2 de la Ley N° 23.853
- Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo en el Congreso Nacional: de esta forma, el cambio propuesto contaría con el aval directo del Poder Legislativo. Si bien parecería ser la mejor alternativa, podría suceder que este Proyecto no avance en el recinto o sea “cajoneado”, como varios de los Proyectos que presentaron legisladores a lo largo de último año.
- Artículo modificadorio a incluirse en el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual de la Administración Pública Nacional: si bien el presupuesto debería tratar sólo temas acordes a la materia, en los últimos años se han observado ciertas inclusiones de modificaciones

de normativa poco relacionados o directamente no relacionadas al presupuesto. De esta forma, se garantizaría al menos la discusión en las reuniones de Comisión y podría llegar al recinto para ser tratado, primero por la Cámara de Diputados, y luego, de contar con la media sanción, por los senadores.

Además de incluir los nuevos porcentajes de distribución del Fondo de Justicia, se eliminaría de la redacción actual del Artículo N° 2, el financiamiento a cargo del Tesoro Nacional para las partidas de Bienes de Uso (gastos de capital), dado que hace varios años que estas asignaciones no se cumplen, en parte explicada por la situación delicada de las cuentas públicas del Tesoro. Asimismo, como mostramos a lo largo del trabajo de investigación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación podría solventar diversos proyectos de inversión, con sus saldos acumulados de Recursos con Afectación Específica acumulados a la fecha.

Consideramos pertinente la creación de una Comisión Evaluadora del Financiamiento del Poder Judicial, conformada por representantes de la JGM, del Ministerio de Economía, del Consejo de la Magistratura y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tendrá como fin monitorear y evaluar, cada dos años, la posibilidad modificar o no los coeficientes de reparto, siempre con el objetivo de utilizar de forma eficiente los recursos públicos.

Por último, la nueva redacción de la normativa vigente contendría taxativamente el financiamiento con recursos propios, por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la Dirección de Asistencia Judicial en Delitos Complejos y Crimen Organizado del Poder Judicial de la Nación y las competencias relativas a la gestión de las Direcciones Generales de Mandamientos, de Notificaciones y de Subastas Judiciales, del Archivo General de Poder Judicial y del Cuerpo de Auditores Judiciales. Respecto a estas últimas competencias, en la actualidad ya se encuentran solventadas con ingresos propios, pero la Corte las presenta, en sus estados de situación financiera, como una deuda a cobrar al Consejo de la Magistratura. Por lo tanto, se sugiere su incorporación al Proyecto de Ley para evitar que se sumen como un pasivo en la CSJN.

A continuación, se expone la redacción propuesta de modificación del Artículo N° 2 de la Ley N° 23.853, con todas las consideraciones señaladas anteriormente:

ARTICULO 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 veinte centésimo por ciento (0,20%) corresponderá a la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION y el tres con treinta por ciento (3,30%) al CONSEJO DE LA MAGISTRATURA. Para el supuesto que los recursos que se asignan a la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION superen el crédito asignado por la Ley Anual de Presupuesto o el que se destine conforme la facultad indicada en el primer párrafo del Artículo 5° de la presente, podrán ser utilizados para financiar los restantes programas y actividades del presupuesto de la jurisdicción.

ARTICULO 2° BIS. Crease el Consejo de Evaluación del Financiamiento del Poder Judicial, en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, que tendrá a su cargo la revisión de los porcentajes distribuidos al CONSEJO DE LA MAGISTRATURA y la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION en el ARTICULO 2 de la presente Ley.

El Consejo de Evaluación del Financiamiento del Poder Judicial estará conformado por UN (1) representante y UN (1) suplente de la SECRETARÍA DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA, INVERSIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA PRIVADA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, de la SECRETARÍA DE HACIENDA del MINISTERIO DE HACIENDA, de la SECRETARÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN y de la SECRETARÍA DE ADMISTRACIÓN GENERAL del CONSEJO DE LA MAGISTRATURA.

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Consejo deberá reunirse cada dos años, con el objetivo de monitorear y analizar la distribución determinada en el ARTICULO 2 y evaluar la posibilidad de modificar los porcentajes que correspondan a cada Servicio Administrativo Financiero.

En caso de sugerir un cambio en la distribución, la propuesta deberá ser aprobada por todos los integrantes de la Comisión de Evaluación del Financiamiento del Poder Judicial y la misma deberá remitirse, en el siguiente Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional, para que fuera aprobada por el Poder Legislativo Nacional.

ARTICULO 2° TER. Con los recursos asignados en el ARTICULO 2° y sus ingresos propios, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION deberá financiar, además, los créditos asignados a la DIRECCIÓN DE ASISTENCIA JUDICIAL EN DELITOS COMPLEJOS Y CRIMEN ORGANIZADO DEL

PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, transferida desde la órbita del MINISTERIO PÚBLICO FISCAL mediante DECRETO N° 256/2015 y las competencias relativas a la gestión de las DIRECCIONES GENERALES DE MANDAMIENTOS, de NOTIFICACIONES Y DE SUBASTAS JUDICIALES, del ARCHIVO GENERAL DE PODER JUDICIAL y del CUERPO DE AUDITORES JUDICIALES.

En relación al uso de los aportes del Tesoro Nacional para el caso del Consejo de la Magistratura, proponemos la realización de reuniones mensuales sobre el tema y el intercambio de información pertinente entre JGM, representantes del Consejo y la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía. Esta última debería considerar si los pedidos de cuota o crédito de Fuente 11 se encuentran en línea con la recaudación esperada del período, así como considerar si existen excedentes de recursos afectaos a la fecha.

Por otro lado, el Consejo podría considerar que toda solicitud de modificación presupuestaria financiada con un incremento de los ingresos propios, deberá tener la certificación de la Unidad de Auditoría Interna, en virtud de lo establecido en el Artículo N° 9 del Decreto N°502/94 y Disposición N° 110/1994 de la Subsecretaría de Presupuesto. Tanto ONP como JGM podrían reforzar que se cumpla con esta normativa, ya que se observó que, durante el año 2020, el escenario esperado estaba subestimado (y sin sustento económico) y por lo tanto solicitaba aportes de Tesoro para financiar sus gastos, cuando en realidad no lo necesitaban.

4.4 Acciones previstas para la evaluación de la intervención

En relación a los recursos tributarios y no tributarios del Fondo de Justicia, entendemos que la intervención propuesta en el presente trabajo no sería factible de ser evaluada en el corto plazo. En primer término, deberían modificarse la normativa vigente (Artículo N° 2 de la Ley N° 23.853), y a partir de ello, se podrían verificar algunos resultados de la propuesta. En este sentido, se podría realizar una comparación de la situación anterior y con los cambios propuestos, para determinar el ahorro al fisco de los aportes del Tesoro Nacional.

Asimismo, otro de los puntos a evaluar, de mediar la intervención propuesta, sería monitorear los saldos superavitarios, tanto en la Corte Suprema como el Consejo de la

Magistratura. Si los mismos revistieran de cierta magnitud, podría plantearse la incorporación del Ministerio Público a la distribución del Fondo de Justicia.

El Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función, de acuerdo a la Constitución Nacional, promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la Nación²⁰. Constituye una parte fundamental en la administración de la justicia, junto con el Poder Judicial y se encuentra conformado por el Ministerio Público Fiscal y por el Ministerio Público de la Defensa.

En el caso particular del Consejo de la Magistratura y el uso de los aportes del Tesoro Nacional, desde la Jefatura de Gabinete podríamos monitorear si las autoridades de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía, intercambian información relevante para la asignación de créditos presupuestarios financiados por el Tesoro. Asimismo, a lo largo de los ejercicios fiscales se podrá observar si el Consejo de la Magistratura cumple con la certificación de la Unidad de Auditoría Interna (UAI), en relación a la incorporación de mayores recursos proyectados.

5. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, hemos desarrollado la situación financiera del Poder Judicial, correspondientes a los últimos años, en relación a los recursos del Fondo de Justicia, su uso y los saldos disponibles, así como también la asignación de aportes del Tesoro Nacional.

Del análisis presentado, se evidencia que el Poder Judicial, conformado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Consejo de la Magistratura, presenta una situación financiera “dispar”: mientras la Corte acumula importantes superávits y saldos de recursos con afectación específica, desde hacer varios ejercicios el Consejo ha presentado ciertos inconvenientes para hacer frente a su estructura de gastos con recursos afectados, recurriendo a la necesidad de aportes del Tesoro Nacional.

Asimismo, en este último caso, hemos señalado que el uso y asignación de los recursos del Tesoro en el Consejo no se realizaría de forma oportuna y en muchos casos, las autoridades no han analizado los flujos esperados de recaudación ni los saldos disponibles acumulados a la fecha.

²⁰ <https://www.argentina.gob.ar/justicia/argentina>

Como uno de los pilares de la Ley de Administración Financiera es garantizar la aplicación de los principios de eficiencia en la obtención y aplicación de los recursos públicos, resulta de vital importancia conocer las particularidades que se observan en el interior del Poder Judicial que no permitirían una asignación eficiente de los recursos.

En primer lugar, nos enfocamos en realizar una recopilación de toda la normativa vigente relacionada a los recursos y relaciones entre los miembros del Poder Judicial. Reviste de vital importancia el Artículo N° 2 de la Ley N° 23.853, modificado por Decreto N° 557/2005, en donde se establece la distribución del Fondo de Justicia, que se asigna un 2,93% al Consejo de la Magistratura y otro 0,57% a la Corte Suprema de los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Central. Esta norma será sobre la que avanzaremos con los cambios propuestos, pero sin antes de enumerar otras particularidades que observamos a lo largo del presente trabajo.

Un punto importante a destacar es que, mientras el Consejo sólo percibe recursos afectados por el Fondo de Justicia, la CSJN recibe, además, otros ingresos específicos. En los últimos años han ganado importancia los intereses por depósitos a plazo fijo que el Alto Tribunal mantiene en entidades bancarias. Estos depósitos fueron conformándose con los superávits financieros que la Corte ha presentado a lo largo de varios ejercicios fiscales.

Marchi (2018) destaca que los superávits financieros responden a una gestión eficiente y responsables de las cuentas de la CSJN. Pero como advertimos a lo largo del presente trabajo, estos resultados positivos fueron, en su mayoría, producto de una sobreasignación de recursos del Fondo de Justicia. Para dimensionar esta cuestión, solo en 2020 la CSJN percibió unos 2,4 veces más ingresos que gastos. En paralelo, el Consejo de la Magistratura, ha presentado dificultades para financiar sus erogaciones, lo que termina generando una situación dispar al interior del Poder Judicial.

Asimismo, hemos enumerado diversos proyectos de Ley presentados en el Congreso Nacional que perciben una asignación ineficiente de los recursos del Fondo de Justicia, en línea con la propuesta de intervención que planteamos en la investigación.

En la Sección 3, mostramos en detalle la situación de gastos y recursos del Poder Judicial y en la Sección 4 entablamos los ejercicios prácticos de simulación para los meses comprendidos entre enero de 2019 y primer semestre de 2021, que nos permitirán encontrar los nuevos porcentajes de distribución del Fondo de Justicia.

Luego de analizar la situación fiscal observada y simulada para el Poder Judicial entre los meses de enero de 2019 y junio de 2021, determinamos que un cambio en la asignación de los coeficientes de participación de ambos SAFs en el Fondo de Justicia,

llevaría a que el Consejo de la Magistratura logre financiar sus gastos de personal con mayoría de recursos afectados, mientras que la Corte podría seguir solventado sin problemas sus erogaciones.

A esta propuesta, agregamos la posibilidad de que la CSJN también absorba los gastos de la Dirección de Asistencia Judicial de Delitos Complejos y Crimen Organizado del Poder Judicial de la Nación, que actualmente se financian con aportes del Tesoro. En consecuencia, al recibir menos recursos del Fondo de Justicia y hacerse cargo de gastos que se pagaban anteriormente por medio del Tesoro Nacional, la Corte podría seguir mostrando una situación financiera superavitaria y sólo disminuiría sus disponibilidades.

En consecuencia, proponemos que el coeficiente del Fondo de Justicia se eleve desde el 2,93% actual al 3,30% para el Consejo de la Magistratura y, en paralelo, que disminuya desde el 0,57% al 0,20% para la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Asimismo, agregamos la creación de una Comisión Evaluadora del Financiamiento del Poder Judicial, conformada por representantes de la JGM, del Ministerio de Economía, del Consejo de la Magistratura y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tendrá como fin monitorear y evaluar, cada dos años, la posibilidad modificar o no los coeficientes de reparto, siempre con el objetivo de utilizar de forma eficiente los recursos públicos.

Asimismo, esta nueva normativa explicitará que la Corte Suprema financie, con los recursos provenientes del Fondo de Justicia, la DAJUDECO, dado que hemos mostrado que puede hacerlo sin ningún inconveniente financiero. En la misma dirección, agregamos que la CSJN también se encargue financieramente de las implicaciones derivadas de la Acordada 28/08, que traspasó las competencias relativas a la gestión de las Direcciones Generales de Mandamientos, de Notificaciones y de Subastas Judiciales, del Archivo General de Poder Judicial y del Cuerpo de Auditores Judiciales desde el Consejo a la CSJN. Si bien en la actualidad estas erogaciones se encuentran solventadas de esta forma, en sus estados de situación financiera, la Corte agrega este ítem como una deuda a cobrar al Consejo de la Magistratura.

Otra situación que hemos observado del análisis de la Sección 3, es el manejo de los aportes del Tesoro Nacional en el Consejo de la Magistratura, en cuanto a su asignación y habilitación. De la tarea que hemos realizado, queda demostrado que los recursos del Tesoro Nacional en favor del Consejo no se han manejado de forma eficiente, dado que, en muchos meses, se han asignado créditos de esta fuente, cuando con los saldos acumulados y los ingresos presentes y futuros, el Consejo podría haber financiado sin problemas sus gastos en

personal con recursos de afectación específica, lo que terminó generándole unas mayores disponibilidades.

Por lo tanto, el presente trabajo propone la creación de algún mecanismo de control interno, que permita a las autoridades contar con información oportuna y precisa a la hora de decidir sobre los aportes del Tesoro. Para este punto, sería deseable que el órgano rector del sistema de presupuesto, la Oficina Nacional de Presupuesto, intercambie información sobre la situación financiera observada y proyectada con la Jefatura de Gabinete de Ministros, para contar con datos completos y certeros sobre financiamiento extra al Consejo de la Magistratura.

Las dos problemáticas del Poder Judicial planteadas a lo largo de esta investigación, nos mostraron que existieron (y existen) recursos públicos administrados de forma ineficiente. Tal como señala Pimenta & Pessoa (2015), en las reformas de gestión y administración financiera llevadas adelante desde hace más de veinte cinco años, uno de los objetivos centrales fue asignar y emplear los recursos financieros públicos de forma más eficiente, eficaz y transparente.

Como funcionarios públicos, debemos tener como objetivo lograr una gestión eficiente de los recursos del Estado, al tiempo de buscar una correcta aplicación de los mismos hacia la satisfacción del interés de la ciudadanía, en el marco de una gestión pública transparente.

Si bien encaramos desde varias aristas la situación financiera del Poder Judicial, al ser un tema amplio entendemos que quedaron algunos puntos importantes a tratar. Por ejemplo, una temática a desarrollar sería el seguimiento de uso de los Fondos Anticíclicos de la Corte Suprema de Justicia, conocer si realmente se aplicaron o no para alguno de los fines que fueron creados. Otro punto interesante, desde el sistema presupuestario, sería contar con los fundamentos técnicos y/o legales del registro de los intereses de los plazos fijos de la Corte, que actualmente se computan como un ingreso no tributario en el Presupuesto, pero el clasificador presupuestario los cataloga y define como rentas de la propiedad.

Asimismo, nos queda la inquietud de que, aun contando con importantes saldos superavitarios que crecen año tras año, la Corte Suprema, como cabeza del Poder Judicial, no ha realizado grandes avances en materia de infraestructura tecnológica que garanticen un correcto funcionamiento de la justicia. Por ejemplo, con la irrupción de la emergencia sanitaria en 2020, salieron a la luz las importantes deficiencias técnicas de los juzgados, que

estuvieron virtualmente paralizados durante varios meses a la espera de poder continuar con sus labores de forma remota.

Por último, varios autores como Marchi (2018) han señalado las dificultades que habrían generado a la Corte Suprema la no incorporación de los recursos percibidos en el Presupuesto (del propio ejercicio y los anteriores). Si bien la Corte en el pasado ha reclamado su incorporación en algunos años, no existirían, a priori, registros formales de pedido de incorporación de remanentes justificados para solventar algún tipo de gasto del Organismo. Entonces, se plantea la duda de si realmente la Corte buscaría incorporarlos en algún momento o si estos saldos operarían como solo un medio para mostrar una gestión financiera “eficiente” de sus cuentas, pero sustentada en una mala asignación de recursos entre los integrantes del Poder Judicial.

6. Referencias bibliográficas

- Ábalos, M. G (2021). *Cuestión presupuestaria en la justicia*. Publicado en Ocho Propuestas para un Sistema Judicial más Eficiente. AmCham Argentina, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires e Instituto para el Desarrollo Empresaria de la Argentina, Suplemento del Diario La Ley. Recuperado de <https://www.connect.amcham.com.ar/sistema-judicial-eficaz/>
- Acordadas de la Corte Suprema 28/2008, 32/2008; 33/2008; 34/2008; 24/2011; 4/2013; 6/2013; 34/2013, 21/2018 y 4/2020. Recuperadas de <https://www.csjn.gov.ar/sentencias-acordadas-y-resoluciones/acordadas-de-la-corte-suprema>
- Argerich, A; Maza, M (2008). *Exposición del gasto ambiental gubernamental*. Instituto de Investigaciones Contables de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad Nacional de Catamarca. Documento presentado en III Jornadas Universitarias Internacionales de Contabilidad, República Oriental del Uruguay.
- Auditoría General de la Nación (2012). *Estudio Especial: Calidad de Gestión Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*.
- Clerici, P (2008). *Autarquía financiera para un Poder Judicial independiente*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1jRDcwMnQCi-BMsuQpDEL67RsFdddj7r0/view>
- IV Conferencia Nacional de Jueces (2010). *Fortalecimiento de la Independencia del Poder Judicial*. Buenos Aires.
- Consejo de la Magistratura (2019). *Memoria Anual*. Consultado en <https://www.consejomagistratura.gov.ar/wp-content/uploads/2021/05/Memoria2019.pdf>
- Consejo de la Magistratura (2020). *Informe Proyectado de Gastos al Cierre 2020*. Presentado ante el Subsecretario de Coordinación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros el día 17/04/2020.
- Consejo de la Magistratura (2020). *Nota al Subsecretario de Hacienda del Ministerio de Economía*. Presentada el día 18/06/2020.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2015). *Informe de Situación Financiera del Poder Judicial*. Presentado ante el Secretario de Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros el día 18/05/2015.

- COSO (2013). *Control Interno – Manejo Integrado*. Resumen Ejecutivo, mayo de 2013.
- Cuentas de Inversión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Recuperadas de <https://www.csjn.gov.ar/transparencia/cuenta-de-inversion>
- Decisión Administrativa 1.553 de 2020. *Presupuesto Administración Nacional: Distribución*. Publicada en el Boletín Oficial, 26 de agosto de 2020. Argentina.
- Decreto Reglamentario 1.344 de 2007. *Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional: Reglamento de la Ley N°24.156 – Aprobación*. Publicado en Boletín Oficial, 05 de octubre de 2007, Argentina.
- Decreto 557 de 2005. Autarquía Judicial: Ley 23.853 – Modificación. Publicado en Boletín Oficial, 03 de junio de 2005. Argentina.
- Decreto DNU 256 de 2015. *Corte Suprema de Justicia de la Nación – Transfiérase el Departamento de Intercepción y Capitación de las Comunicaciones*. Publicado en Boletín Oficial, 29 de diciembre de 2015. Argentina.
- Destinobles, A (2002). *Reseña de los mercados con información asimétrica: tema tratado por los Premios Nobel de Economía 2001*. Revista Aportes, enero-abril, vol. II, número 19, pp. 173-176. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Digesto Jurídico del Consejo de la Magistratura de la Nación. Consultado en <https://www.consejomagistratura.gov.ar/wp-content/uploads/2021/05/Digesto31-12-2020.pdf>
- Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional (2020). *Financiamiento del Poder Judicial: Situación Actual y Cambios en la Distribución*.
- Dirección Nacional de Evaluación Presupuestaria (2015). *Marco Normativo de los Recursos Propios y de Afectación Específica de la Administración Nacional*.
- Frávega, F (2011). *Autarquía Financiera el Poder Judicial: La madre de todas sus reformas*. Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Recuperado de <http://www.colabogados.org.ar/larevista/articulo.php?id=118>
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1996). *La Reforma del Poder Judicial en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina.

- Hauser, Irina (2020). *Piden que la Corte Suprema ceda parte de sus ahorros en la emergencia*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/258481-piden-que-la-corte-suprema-ceda-parte-de-sus-ahorros-en-la-e>
- Las Heras, J. M (2006). *Estado Eficaz* (2da edicion ampliada y actualizada) Editorial Osmar D. Buyatti. Buenos Aires.
- Las Heras, J. M (2018). *Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Un Enfoque Sistémico desde una Visión de Producción* (4ta edición). Editorial Osmar D. Buyatti. Buenos Aires.
- Ley 23.853 - *Autarquía Judicial Corte Suprema de Justicia*. Publicada en Boletín Oficial, 24 de octubre de 1990. Argentina.
- Ley 23.898. *Tasas Judiciales: Tribunales Nacionales*. Publicada en Boletín Oficial, 29 de octubre de 1990. Argentina.
- Ley 23.797. *Servicio Exterior Remuneraciones y Adicionales*. Publicada en el Boletín Oficial, 14 de septiembre de 1990. Argentina.
- Ley 24.156. *Administración Financiera y Sistemas de Control: Disposiciones Generales*. Publicada en el Boletín Oficial, 29 de octubre de 1992. Argentina.
- Ley 24.946. *Ministerio Público, Organización y Funcionamiento*. Publicada en el Boletín Oficial, 23 de marzo de 1998. Argentina.
- Ley 27.148. *Ministerio Público Fiscal: Ley Orgánica*. Publicada en el Boletín Oficial, 18 de junio de 2015. Argentina.
- Ley 27.561. *Presupuesto Administración Nacional: Disposiciones*. Publicada en el Boletín Oficial, 25 de agosto de 2020. Argentina.
- Martínez, M (2012). *El control interno desde la perspectiva del contador*. Trabajo de Investigación presentado en la Universidad Nacional de Cuyo.
- Makón, M (2000). *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. En Serie Gestión Pública, N° 3, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/IPLES Naciones Unidas/CEPAL, Consejo Regional de Planificación.
- Marchi, H (2018). *La Gestión Pública: El Presupuesto Judicial en las Cuentas Nacionales*. Segunda edición revisada y aumentada. Ediciones La Ley. Buenos Aires.

- Oliveto Lago, P (2018). *Proyecto de Ley de Derogación del DNU 557/2005*. Expediente 5452-D-2018, presentado el día 04/09/2018. Recuperado de <https://www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=5452-D-2018>
- Osborne, D; Gaebler, T (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ediciones Gernika, México.
- Oszlak, O (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC.
- Pimenta, C. & Pessoa, M. (eds.) (2015). *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*. Banco Interamericano de Desarrollo – Fondo Monetario Internacional. Nueva York.
- Piffano, H; Salinardi, L; Zoloa, J (2015). *El régimen republicano, la autonomía del poder judicial y las finanzas públicas*. 48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Córdoba.
- Resolución SIGEN N° 172/2014. *Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional*. Publicada en el Boletín Oficial, 04 de diciembre de 1994. Argentina.
- Secretaría de Evaluación Presupuestaria (2014). *Evolución del Presupuesto del Poder Judicial*. Documento interno, noviembre de 2014.
- Sistema de Información Financiera (eSIDIF)
- Sitio web de datos abiertos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. <http://datos.csjn.gov.ar/>
- Stiglitz, J; Weiss, A (1981). *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. American Economic Review 71.
- Tonelli, P; Gonzalez, A; Negri, M; Mestre D (2019). *Proyecto de Ley de Derogación del DNU 557/2005 y Modificación del Artículo 2 de la Ley 28.853, sobre Readecuación de Asignación de Recursos Presupuestarios*. Expediente 5005-D-2019, presentado el día 06/11/2019. Recuperado de <https://www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=5005-D-2019>
- Valdez Zepeda, A (2019). *Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina*. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 24 , núm. 86 , pp. 325-339. Universidad del Zulia.

- Vanossi, J (2007). *Proyecto de Ley de Resguardo de la Autarquía Financiera del Poder Judicial de la Nación*. Expediente 4522-D-2007, presentado el día 12/09/2007. Recuperado de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyectoTP.jsp?exp=4522-D-2007>
- Vilaseca, J; Torrent, J; Lladós, J (2001). *De la economía de la información a la economía del conocimiento: algunas consideraciones conceptuales y distintivas*. Revistas Tendencias, vol II N° 2; pp. 45-63; Faculta de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Nariño.



Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN		Código de la Especialización 57
Nombre y apellido del alumno Lorena Raquel Pimienta		Tipo y N° de documento de identidad DNI 31.827.503
Año de ingreso a la Especialización – Ciclo 2020	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida	
Título del Trabajo Final Repensando el Fondo de Justicia: Propuesta de modificación de la distribución		
Solicitud del Tutor de Trabajo Final Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final. Firma del Tutor de Trabajo Final Aclaración..... Lugar y fecha.....		
Datos de contacto del Tutor		
Correo electrónico cristina.rolandi@gmail.com		Teléfonos
Se adjunta a este formulario: • Trabajo Final de Especialización impreso (indicar cantidad de copias presentadas) • CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF) • Certificado analítico		
Fecha	Firma del alumno	