

CAPÍTULO CUARTO

PROCESO POLÍTICO DE LAS REFORMAS A LA CORTE SUPREMA EN ARGENTINA. OPORTUNIDAD HISTÓRICA Y ROL DE LOS ACTORES

Dado que se asume como una característica inherente al ejercicio del poder político la voluntad de controlar al Poder Judicial, y evitar ser controlado por él, ¿cómo se puede explicar la acción de un Poder Ejecutivo que promueve la independencia institucional de la Corte Suprema al inicio de su mandato? ¿En qué contexto y bajo qué condiciones existieron incentivos para una reforma de este tipo en Argentina? En este capítulo se argumenta que un Poder Ejecutivo, aun sin enfrentarse a incentivos electorales próximos, ni a una situación de gobierno dividido, y sin estar guiado necesariamente por una convicción democrática o republicana, puede, bajo determinadas condiciones, promover reformas que fortalezcan el Estado de derecho y la independencia judicial en particular, teniendo como motivación principal la necesidad de construir legitimidad para su gobierno y de lograr condiciones para la gobernabilidad durante su mandato. Asimismo, se muestra que la oportunidad histórica generada por la crisis política y social de 2001-2002 (Acuña 2002) fue el contexto que permitió la emergencia de esos incentivos para una política reformista con relación a la Corte Suprema, así como de recursos para llevarla a cabo. Esta explicación se basa en la idea de que los líderes políticos pueden decidir autolimitarse, en función de sus metas, porque esto forma parte de la definición de su programa de gobierno y de la construcción de una legitimidad que les permite maximizar su poder en otras áreas. De la misma manera, se puede entender que un órgano

judicial promueva una mayor publicidad y control de sus propios actos, a fin de recuperar o fortalecer su legitimidad institucional.

En el primer apartado se presentan explicaciones desarrolladas por distintos autores sobre procesos de reforma judicial en Argentina durante la década de 1990, y se analiza su pertinencia para explicar las reformas iniciadas en 2003. En los apartados siguientes, se analiza el proceso político de las reformas a la Corte Suprema, con énfasis en las características, incentivos y motivaciones de los actores, en su interacción, y en el contexto político en que se desarrolló el cambio institucional.

I. LIMITACIONES DE LAS PERSPECTIVAS EXISTENTES PARA EXPLICAR LAS REFORMAS A LA CORTE

1. *Influencia externa. Presión de actores internacionales. Estrategias internacionales de actores locales*

La influencia del contexto internacional puede considerarse como un factor que influye de manera a veces directa y en otros casos difusa sobre procesos nacionales de reforma judicial. Acuña señala que las demandas tanto de actores domésticos como internacionales han generado un “ambiente ideológico proreforma judicial” (2002: 3). En el mismo sentido, Domingo Villegas observa que “los nuevos estados democráticos están de algún modo más preocupados que en el pasado con probar sus credenciales democráticas a la comunidad internacional” (2004: 121).

Sin embargo, en el caso argentino la presión de organismos internacionales no explica la factibilidad ni los momentos de las reformas sobre la independencia del Poder Judicial en general, ni sobre la Corte Suprema en particular. En especial, la influencia externa no permite explicar por qué en 1994-1995, que fue el momento en que había un vínculo más fuerte entre organismos internacionales y el gobierno, no se implementó de manera efec-

tiva la figura del Consejo de la Magistratura que se había incluido en el nuevo texto constitucional, sino que esto recién ocurrió en 1998. Tampoco permite explicar por qué la Corte Suprema se reformó durante el gobierno de Kirchner en 2003. En efecto, en el caso de las reformas realizadas en Argentina en torno a la Corte Suprema, la influencia externa no fue un factor relevante. Durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde existió una fuerte presión por parte de organismos internacionales, y en particular del FMI, para que se garantizara la “seguridad jurídica” en el país,¹⁵⁷ y en ese marco el gobierno intentó realizar cambios en la Corte Suprema, que estaba aún integrada por una mayoría que respondía al ex presidente Carlos Menem, y que amenazaba con frenar el programa económico del Ejecutivo. Sin embargo, como se explicó en el capítulo II, durante la presidencia de Duhalde no se logró completar el proceso de juicio político a los integrantes de la Corte Suprema, ni se modificaron los mecanismos para la selección de sus miembros. Por otro lado, como se explica más adelante en el presente capítulo, las reformas llevadas a cabo durante el gobierno de Néstor Kirchner se realizaron sin la presión ni el apoyo de actores internacionales.

En su análisis del caso argentino, Dezalay y Garth (2002a) explican cómo, debido a las estrategias de actores locales y transnacionales, y a su ubicación respecto del campo estatal en la Argentina, el único resultado efectivo del intento por reformar el sistema durante la década de 1990 fue la implementación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos.¹⁵⁸ La explica-

¹⁵⁷ Al respecto, *cfr.* Amadeo (2003) y *La Nación*, 12 de marzo de 2002. Asimismo, el FMI exigía como condición para otorgar ayuda económica a Argentina que se derogase la Ley de Subversión Económica y se modificase la Ley de Quiebras, con el objeto de favorecer a los inversores extranjeros. Ambas condiciones fueron cumplidas, pero no se llevaron a cabo cambios en la Corte Suprema.

¹⁵⁸ Los autores sostienen que lo que pareció ser en Argentina “un esfuerzo bien sustentado por reformar las cortes y promover la autonomía judicial se tradujo en realidad en inversiones, en mecanismos alternativos de resolución de disputas que dejaron intactas a las estructuras de las cortes a la vez que re-

ción que dan los autores es que los actores que tuvieron mayor peso en la reforma son aquéllos que intervinieron en el campo estatal, pero enfatizando “sus estrategias privadas e internacionales” (Dezalay y Garth 2002a: 239).¹⁵⁹ Lo más llamativo del caso argentino es, según los autores, que “la experiencia internacional terminó promoviendo a ONG y a actividades que, aun siendo judiciales, se encuentran principalmente en la esfera privada” (Dezalay y Garth 2002a: 244). Esto demuestra, según los autores, “cuánto más fácil es invertir la experiencia legal internacional en la esfera privada que en la esfera pública en la Argentina” (Dezalay y Garth 2002a: 244). El modelo desarrollado por Dezalay y Garth explica la relativa facilidad con que se dio la implementación de reformas sobre los aspectos de acceso y eficiencia, y en particular la implementación de métodos alternativos de resolución de controversias. Sin embargo, por una parte, su modelo no ofrece una explicación sobre reformas relacionadas con la independencia del Poder Judicial. En este sentido, los autores sostienen que durante la década de 1990 no fue posible modificar el problema central de la politización de las cortes porque no existía en el país “un movimiento fuerte para cambiar las cortes mismas de una manera significativa” (Dezalay y Garth 2002a: 245). Como se explica en el presente trabajo, a partir de la crisis de 2001 se produjo ese movimiento y tuvo la fuerza necesaria para producir un cambio significativo. Por otra parte, el concepto de “estrategias internacionales” como el factor principal que conduce a la reforma judicial, no es pertinente para la explicación de las reformas realizadas en torno a la independencia de la Corte Suprema en la Argentina en 2003, ya que los actores relevantes en este proceso no desplegaron este tipo de estrategias, y por otra

forzaron el ya de por sí poderoso rol que tienen las firmas de abogados entre el Estado y sus clientes” (2002a: 229).

¹⁵⁹ Según los autores, un patrón sistemático en la historia judicial del país es que los actores y académicos reconocidos internacionalmente han privilegiado sus conexiones internacionales, a la vez que han permanecido en la esfera privada dentro de Argentina.

parte, estos actores intervinieron e invirtieron sus recursos para un cambio en el campo estatal, en la esfera pública, y no en el ámbito privado.

2. Incentivos electorales y gobierno dividido: las reformas como medio para restringir a otros actores

Este proceso de reforma tampoco puede ser entendido bajo los modelos existentes basados en la competencia partidaria, que fueron utilizados para explicar el proceso de reforma judicial en la Argentina durante la década de 1990, y en particular la introducción del Consejo de la Magistratura en el país. En relación con las reformas a la Corte Suprema iniciadas en 2003, estas explicaciones, basadas en incentivos electorales y gobierno dividido, no permiten comprender por qué un presidente al inicio de su mandato, y sin enfrentar incertidumbre electoral próxima, ni una oposición mayoritaria en ninguna de las cámaras legislativas, inició una reforma que limitó sus propias facultades en la nominación de jueces de la Corte Suprema. En este sentido, la reforma argentina presenta características similares al caso de México, donde el cambio judicial en 1994 fue promovido por un presidente que pertenecía al partido que había gobernado el país durante 65 años bajo un régimen de partido hegemónico, que había gozado de mayorías legislativas en ambas cámaras desde 1929, y que al momento de la reforma contaba con mayoría calificada en el Senado y mayoría simple en la Cámara de Diputados (ver Fix-Fierro 2003; Inclán 2003; Magaloni 2003).

En efecto, en 2003 en Argentina las elecciones se ubicaban en un futuro distante en relación con los urgentes problemas de gobernabilidad y estabilidad que presentaban verdaderos desafíos para el nuevo gobierno. Por otra parte, el Partido Justicialista (PJ) en el poder controlaba el 50.2% de las bancas en la Cámara de Diputados (la segunda fuerza política, UCR, tenía el 17.1%) y el 57.7% en el Senado (la UCR tenía el 19.7%). Además, aunque el PJ se había dividido en dos facciones durante la campaña electoral, ninguna

fuerza detentaba una mayoría en ambas cámaras y, como explican Levinsky y Murillo, “durante las primeras semanas del gobierno de Kirchner, la facción legislativa del PJ se reunificó y una amplia mayoría de los jefes de ese partido ... se alinearon con la nueva dirigencia partidaria” (2003: 164).

Asimismo, estos modelos no pueden explicar por qué el mismo presidente, que en las elecciones intermedias de 2005 pudo fortalecer su poder en el Congreso (Calvo 2005) y que tenía una fuerte probabilidad de ganar las elecciones presidenciales de 2007,¹⁶⁰ decidió en 2006 promover la reducción del número de integrantes de la Corte Suprema, atendiendo un reclamo de amplios sectores, en lugar de utilizar su capacidad legal de nominar a otros dos jueces durante su mandato.

Por otra parte, más allá de la inadecuación de estos modelos para explicar el proceso de reformas a la Corte Suprema en Argentina, entrevistas realizadas para este trabajo permiten también poner en cuestión o relativizar las explicaciones tanto de Finkel (2004) como de Bill-Chávez (2003) con respecto a la implementación del Consejo de la Magistratura en el país. Finkel sostiene que las reformas funcionaron como una política de reaseguro por parte del gobierno de Carlos Menem, y que “la independencia judicial en la Argentina sólo se convirtió en realidad cuando el partido gobernante percibió que perdería las próximas elecciones presidenciales” (2004: 78). Por su parte, Bill-Chávez (2003) argumenta que la reforma se implementó finalmente cuando el gobierno perdió las elecciones legislativas en octubre de 2007.

Sin embargo, entrevistas a actores relevantes realizadas para este trabajo presentan una versión distinta sobre los motivos que condujeron a la implementación del Consejo de la Magistratura hacia el final del gobierno de Menem. Los entrevistados señalaron como el principal factor para la demora en la promulgación de la ley del Consejo de la Magistratura la dificultad para lograr un consenso en torno a la integración de esta institución, dada la

¹⁶⁰ *Clarín*, 5 de marzo de 2007.

indefinición del nuevo texto constitucional, que dejó al legislativo la decisión en torno a cómo debía integrarse el Consejo. Se ha afirmado que la implementación del Consejo se demoró porque “se trataba de una obra de ingeniería, ya que se quitaba al Ejecutivo la selección de los jueces; al Legislativo, la acusación [que antes era atribución de la Cámara de Diputados] y el juicio político [que llevaban a cabo los senadores]; a la Corte Suprema, la superintendencia y administración [del Poder Judicial]”.¹⁶¹ En el mismo sentido, se ha sostenido que la demora de la ley se debió a que “la Constitución Nacional no previó la integración del Consejo de la Magistratura, la dejó librada al legislador, y hubo una imposibilidad de los actores para ponerse de acuerdo en torno a esta integración”. En ese marco, la explicación que se propone sobre los motivos por los que la Ley de implementación del Consejo se aprobó en 1997 no tiene que ver con incentivos electorales ni con gobierno dividido, sino con que en diciembre de 1997 terminaba el periodo legislativo y se debían renovar las cámaras de acuerdo a los resultados de las elecciones de octubre de ese año, y entonces “se hubiesen perdido los acuerdos alcanzados: si caducaba el mandato de los legisladores, se perdía la negociación que habían hecho entre jueces y políticos respecto de cómo se distribuirían los cargos”.¹⁶²

3. Construcción de consenso y participación de la sociedad civil

La existencia de consenso y participación de la sociedad civil en las reformas llevadas a cabo durante la presidencia de Kirchner forma parte de la explicación de estos cambios, pero no puede considerarse como el factor explicativo principal en este

¹⁶¹ Entrevista a Eduardo Orio, vicepresidente del Consejo de la Magistratura, realizada el 30 de junio de 2005.

¹⁶² Entrevista a Adrián Ventura, especialista en el área de justicia del diario *La Nación*, realizada el 20 de abril de 2005.

proceso. En efecto, cuando asumió el gobierno la coalición de centro-izquierda “Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación” en 1999, había un amplio consenso social en torno a la necesidad de reformar las instituciones y promover en particular la independencia judicial, y sin embargo, en ese momento no se llevó a cabo ninguna modificación a la Corte, ni al Poder Judicial en general. Asimismo, durante la crisis social y política de diciembre de 2001, la Corte Suprema fue una de las instituciones más cuestionadas y a las que se dirigió la protesta social. Como observa Acuña, durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde, ante la iniciación del juicio político a los miembros de la Corte Suprema, se desarrolló uno de los mayores conflictos entre la Corte y el Ejecutivo en la historia del país,¹⁶³ y se produjo el máximo nivel histórico de falta de legitimidad del Poder Judicial, y particularmente de la Corte (Acuña 2002: 6). Sin embargo, durante el gobierno de Duhalde no se realizaron reformas en torno a la independencia judicial en Argentina. Por lo tanto, para entender el rol de la sociedad civil en un proceso de cambio institucional es necesario explicar cómo se relaciona la demanda social por reformas con los incentivos del poder político para iniciarlas.

II. LAS REFORMAS A LA CORTE SUPREMA ARGENTINA COMO MEDIO PARA CONSTRUIR LEGITIMIDAD

Durante la crisis social y política que se manifestó en Argentina en diciembre de 2001, se registró como hecho inédito en el país que la protesta social se dirigiera particularmente a la Corte Suprema, y que uno de los reclamos principales fuera la remo-

¹⁶³ Acuña sostiene que en este conflicto quedó claro que “la mayoría de la Corte sólo hacía aplicar la ley como declaración de guerra a un gobierno que percibía como amenaza” (2002: 10). Este caso es un ejemplo de que la independencia en las decisiones de la Corte Suprema con respecto al Poder Ejecutivo no puede identificarse con autonomía respecto a todos los actores políticos (aspecto señalado por Carlos Acuña en conversación sostenida el 16 de septiembre de 2004), ni con imparcialidad en la aplicación de la ley.

ción de sus miembros. En el contexto, diversas organizaciones civiles formularon propuestas de cambio institucional en relación con este Tribunal, orientadas a promover reformas estructurales, más allá del reemplazo de sus integrantes. Se ha sostenido que los factores analizados en el apartado anterior no permiten explicar por qué se realizaron estas reformas. Las preguntas son, entonces, ¿por qué el Ejecutivo decidió promoverlas?, ¿qué incentivos y motivaciones tuvieron los actores que intervinieron en las mismas?, ¿Bajo qué condiciones fue posible este cambio?

A continuación, se describe, por un lado, el momento político en que se desarrollaron las reformas, con énfasis en las consecuencias de la crisis de 2001-2002 sobre la Corte Suprema. Por otro lado, se analizan las características, incentivos y motivaciones de los actores involucrados en la reforma y afectados por ella —en particular, organizaciones sociales, el Poder Ejecutivo, el Congreso y la Corte Suprema—, así como la interacción entre los mismos. En este sentido, se argumenta que la crisis institucional y la respuesta de la ciudadanía en ese contexto modificaron la estructura de incentivos que promovía la subordinación de la Corte Suprema, generando por un lado, una voluntad reformista en el Ejecutivo, a fin de construir legitimidad y capital político, y por otro lado, la posibilidad de neutralizar la oposición al cambio por parte de los jueces y de reunir apoyos para la realización de las reformas.

1. *La crisis de 2001-2002 como coyuntura estratégica*

En relación con las condiciones para la realización de reformas orientadas a promover el Estado de derecho y la independencia judicial en particular, como se mencionó en el capítulo I, diversos autores han señalado el rol que juegan los acontecimientos externos, y en particular, acontecimientos que provoquen un cambio en la estructura de incentivos, que rompan con el equilibrio anterior (Acuña 2002; Holmes 2003; Negretto y Ungar 1997; Weingast 1997). Sin embargo, como señala Acuña (2002),

un acontecimiento externo, como por ejemplo una crisis, podría conducir a resultados opuestos a una mayor liberalización y autonomía de las instituciones. Por esto, como advierte el autor, es necesario analizar las características particulares de la crisis argentina de 2001 que puedan haber generado un contexto propicio para la realización de las reformas analizadas.

En este sentido, se muestra que la crisis de 2001-2002, y la reacción de diversos actores sociales ante esa crisis, contribuyó a crear una estructura de incentivos favorable para la realización de reformas, y generó mayores apoyos,¹⁶⁴ así como recursos para neutralizar a la oposición, dado el extremo desprestigio de la Corte Suprema y la presión social para su modificación que se generó en ese contexto. De manera general, se puede observar que a partir de la crisis se profundizó la tendencia señalada por Smulovitz respecto de que “en tanto las cuestiones judiciales y de derecho se han convertido en un tema de debate y escrutinio público, las persistentes y tradicionales prácticas de subordinación política del Poder Judicial han empezado a tener costos que en el pasado podían ser obviados” (1995: 104).

Como se ha mencionado, a partir de la transición a la democracia el Poder Judicial, y consecuentemente la Corte Suprema, tuvieron un protagonismo creciente en el sistema político argentino. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, el Poder Judicial tuvo un papel relevante en relación principalmente a causas por crímenes de terrorismo de Estado. Por otra parte, Zaffaroni señala que en ese momento “se inauguró la modalidad de que los jueces saltasen a la opinión pública con declaraciones sobre los casos que tramitaban” y “la libertad de información permitió un amplio conocimiento de las tensiones y divergencias en el interior del judicial y de la propia Corte” (Zaffaroni 1994: 269). Smulovitz observa que a partir de esos años, “el nuevo lugar en que quedó colocado el Poder Judicial determinó que su accionar empezara

¹⁶⁴ Acuña sostiene que “la relativa ausencia de voces de la sociedad civil... cambió radicalmente en el contexto de la crisis que se desató a partir de diciembre de 2001” (2002: 8).

a ser visualizado como un mecanismo alternativo y legítimo para la resolución de conflictos así como para la petición de demandas de derecho por parte de ciudadanos y actores sociales” (1995: 73).

Por otra parte, en ese marco signado por un incipiente interés social en relación con el sistema de justicia, se produjo el copamiento de la Corte Suprema, así como de otras instancias del sistema judicial, por parte del gobierno de Carlos Menem.¹⁶⁵ A partir de entonces se sucedieron diversos escándalos y casos de corrupción en los que se denunció como partícipes a jueces de la Corte, y se generó la mayor crisis de confianza pública en el Poder Judicial en la historia del país (Prillaman 2000; Sabsay 2004). Como se explica en el capítulo II, existen factores históricos que condujeron a la crisis del sistema judicial argentino, y de la Corte Suprema en particular. Puede sostenerse, asimismo, que estos factores se radicalizaron durante la presidencia de Menem. En este sentido, Zaffaroni señala que el gobierno de Menem provocó “un sinceramiento del primitivismo de nuestro sistema judicial empírico, que nunca antes había sido conocido y mucho menos debatido públicamente de esa forma” (Zaffaroni 1994: 270).

Con respecto a la Corte Suprema, en Argentina había existido históricamente una escasa atención social tanto en relación con su integración, como a las decisiones del Tribunal, y a su modo de funcionamiento. En este sentido, se ha afirmado que, con anterioridad a la crisis de 2001, los problemas relacionados con el funcionamiento de la Corte Suprema:

fueron advertidos y discutidos predominantemente por la comunidad jurídica, de donde surgieron las principales propuestas de cambio. Estas cuestiones no trascendieron masivamente y, en consecuencia, no fueron expuestas como un tema que afecta

¹⁶⁵ Adrián Ventura, especialista en el área de justicia del diario *La Nación*, señala que “en 1992, Menem, a través de la reforma del procedimiento penal y la introducción de los juicios orales, creó muchos cargos nuevos, pasó a los jueces de primera instancia a camaristas. En 1994 Menem dominaba toda la justicia penal y toda la Corte Suprema” (entrevista realizada el 20 de abril de 2005).

a toda la sociedad y que merece ser debatido por todos aquellos que la integran (ADC 2004a). Sin embargo, a partir de la crisis de 2001 se reveló una gran presión social por parte de ciertos sectores de la ciudadanía con respecto a la necesidad de realizar reformas en torno la integración y al rol de la Corte Suprema, y a partir de 2003 se realizaron reformas relativas al modo de designación, a la composición, al funcionamiento y a las competencias del Tribunal, que dieron cuenta de los reclamos y propuestas de diversas organizaciones sociales.

Como se ha señalado, durante el gobierno de Fernando de la Rúa no se hicieron las reformas prometidas en torno a las instituciones judiciales, y la Corte Suprema mostró “una clara disposición a responder a las necesidades del Ejecutivo” (Acuña 2002: 8) y a otros actores no gubernamentales, en particular al ex presidente Menem. El 20 de noviembre de 2001, un mes antes de la caída del gobierno de Fernando de la Rúa, la Corte Suprema dictó un fallo en el que dispuso la liberación de Menem, quien se encontraba bajo arresto domiciliario.¹⁶⁶ Ésta fue una de las medidas que más indignación provocó en la opinión pública.¹⁶⁷ Finalmente, el hecho que colocó a la Corte Suprema como centro de

¹⁶⁶ El ex presidente Menem se encontraba procesado con prisión preventiva y cumplía arresto domiciliario desde el 7 de junio de 2001 por cargos de asociación ilícita y falsedad ideológica en relación con cuatro decretos que permitieron el envío ilegal de armas a Ecuador y Croacia. El fallo de la Corte ratificó la doctrina que había mantenido este Tribunal durante el gobierno de Menem, respecto de que los actos del Poder Ejecutivo no pueden ser cuestionados por el Poder Judicial. Como se ha señalado, este fallo sostiene que “los delitos cometidos por funcionarios de un gobierno no pueden ser encuadrados dentro de la figura de la asociación ilícita” y “hace una severa y clara advertencia a los tribunales inferiores, que difícilmente se arriesgarán en el futuro a investigar hechos de corrupción del poder político y, por ende, del poder económico asociado al poder político” (*Clarín*, 21 de noviembre de 2001).

¹⁶⁷ En una encuesta realizada por el Centro de Estudios de Opinión Pública en la ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, el 81% de los encuestados opinó que esta decisión de la Corte Suprema “obedeció a una decisión política y no a la aplicación estricta de la ley”, y el 44% sostuvo que “ahora confía menos en la justicia”; *Clarín*, 26 de noviembre de 2001. Ver declaración de

las protestas que se desarrollaron a partir de la crisis de diciembre de 2001 fue el rol que tuvo la justicia en torno a la determinación de la legalidad de la confiscación de depósitos bancarios, el llamado “corralito financiero”, decretado por el presidente Fernando de la Rúa el 10. de diciembre de 2001.¹⁶⁸ En ese contexto, se dio una situación paradójica en cuanto a la reacción ciudadana frente al Poder Judicial. Por una parte, la protesta social se dirigía a los tribunales, y la consigna generalizada de “que se vayan todos”, aludía tanto a los miembros del Congreso y del Poder Ejecutivo como de la Corte Suprema. Pero al mismo tiempo, la gente recurría a la justicia para reclamar el derecho de propiedad sobre sus ahorros. En este sentido, Martín Gershanik, integrante de la Fundación Unidos por la Justicia, señaló que:

la gente sabe que la justicia no da respuesta, hay una gran desconfianza en las instituciones pero en casos como el “corralito”, la gente cayó en masa a los tribunales. El sistema estaba tan mal preparado que tuvieron que distribuir la carga de trabajo entre otros juzgados, se dio una explosión del sistema, hubo un aluvión de demandas, y una falta de respuesta.¹⁶⁹ Asimismo, Eduardo Graña sostuvo que durante la crisis “se movió todo, y el Poder Judicial fue el último cauce de institucionalidad que quedaba. Hubo una contradicción frente a la crisis, se decía ‘que se vayan todos’, pero se apelaba a la justicia”.¹⁷⁰

la Asociación de Abogados Laboralistas de noviembre de 2001 con respecto a este fallo de la Corte, <http://www.aal.org.ar/Corte01.asp>.

¹⁶⁸ El denominado “corralito” fue establecido mediante el Decreto 1570/01 firmado por el presidente Fernando de la Rúa, a instancias del ministro de Economía Domingo Cavallo. Esta medida dispuso restricciones a los titulares de cuentas bancarias para retirar su dinero depositado en bancos y entidades financieras.

¹⁶⁹ Entrevista a Martín Gershanik, investigador de la Fundación Unidos por la Justicia, realizada el 28 de abril de 2005.

¹⁷⁰ Entrevista a Eduardo Graña, director académico de la Escuela Judicial, Consejo de la Magistratura, realizada el 2 mayo de 2005.

En el marco de la crisis institucional que se desarrolló a partir de la caída del gobierno de De la Rúa, y frente al decreto del Poder Ejecutivo que establecía restricciones para el retiro de depósitos bancarios, los titulares de esos depósitos iniciaron causas judiciales en diversos juzgados del país, y las medidas cautelares de varios jueces comenzaron a debilitar los efectos de esta política confiscatoria. El 28 de diciembre de 2001, la Corte dictó un fallo que avaló el “corralito.”¹⁷¹ Ese mismo día, se realizó la primera protesta ante el edificio donde funciona la Corte Suprema, lo cual dio lugar al desarrollo de un amplio movimiento de protesta, como se explica más adelante.

En este contexto, el 1o. de enero de 2002, asumió la presidencia de manera provisional Eduardo Duhalde, que en ese momento lideraba la facción del Partido Justicialista enfrentada al menemismo. Como observa Acuña, la relación entre la Corte y el Ejecutivo cambió durante el gobierno de Duhalde, durante el cual, ante la amenaza de iniciativas legislativas de juicio político a los miembros de ese Tribunal, se desarrolló uno de los mayores conflictos entre la Corte y el Ejecutivo en la historia del país, y se produjo el máximo nivel histórico de falta de legitimidad del Poder Judicial, y particularmente de la Corte (Acuña 2002: 6).

Al comienzo de su mandato provisional, el presidente Duhalde asumió como parte de su agenda de gobierno el reclamo popular relacionado con la remoción de los miembros de la Corte Suprema, y promovió la iniciación del proceso de juicio político

¹⁷¹ La Corte intervino en la llamada causa “Kiper” al aceptar un recurso *per saltum* presentado por una entidad bancaria. En su fallo, la Corte le ordenó al juez de Cámara Civil, Claudio Koper, que devolviese al Banco Ciudad el monto que esta entidad le había entregado, ante la decisión de un juez de primera instancia sobre un recurso de amparo presentado por el ahorrista. Como explica el diario *La Nación*, “de esta forma, el alto Tribunal le puso un límite, aunque sea transitorio, al retiro de fondos: los jueces de primera instancia no podrán de ahora en más ordenar su devolución por vía de medidas cautelares. Sólo podrán ordenar el reintegro de depósitos cuando dicten la sentencia definitiva del amparo. Algo, claro, que insume mucho más tiempo” (*La Nación*, 29 de diciembre de 2001).

a todos los integrantes del Tribunal. En enero de 2002 se constituyó la Comisión de Juicio Político en la Cámara de Diputados, y la Corte hizo saber que si no se garantizaba la continuidad de sus miembros, revisaría su decisión sobre la constitucionalidad del “corralito” bancario. Sin embargo, como se ha señalado, a pesar de la preocupación del gobierno por los efectos que podría tener un fallo de la Corte en contra del corralito, el Ejecutivo ya “no tenía espacio, constituida la Comisión de Juicio Político, para controlar la decisión parlamentaria”.¹⁷² En ese marco, el 10 de febrero de 2002, al día siguiente de la quinta protesta masiva que pedía la remoción de los jueces de la Corte, el Tribunal tomó una decisión contraria a la del fallo del 28 de diciembre de 2001, al establecer en el fallo *Smith*¹⁷³ la inconstitucionalidad del “corralito” bancario. El gobierno acusó a la Corte de ejercer chantaje al utilizar su facultad de dictar fallos que obstaculicen la política económica para evitar la destitución de sus miembros.¹⁷⁴ Al hacerse pública la decisión del Tribunal, se realizó ese mismo día una nueva protesta masiva que tuvo como una de sus reivindicaciones principales la remoción de los miembros de la Corte Suprema. Al día siguiente, la crónica del diario *La Nación* decía: “Desconfianza e indignación. Esos fueron los sentimientos que acompañaron ayer en la calle la noticia de que la Corte Suprema

¹⁷² Morales Solá, Joaquín, *La Nación*, 2 de febrero de 2002.

¹⁷³ En el caso presentado por el ahorrista Carlos Smith, que había obtenido una resolución favorable por parte de un tribunal de la Provincia de Corrientes, y había sido apelado por el Banco Galicia a través de un recurso *per saltum*, la Corte “declaró la inconstitucionalidad del congelamiento de los depósitos bancarios y habilitó a todos los argentinos a reclamar ante la justicia la devolución del dinero que tienen retenido en el sistema financiero” (*La Nación*, 2 de febrero de 2002).

¹⁷⁴ Al conocer la decisión de la Corte sobre la inconstitucionalidad del corralito, el presidente Duhalde declaró: “cuando la Cámara de Diputados creó la comisión de juicio político comenzaron a, yo diría, chantajear a los diputados, inclusive hablaron con ministros del Ejecutivo nacional exigiendo que no se los enjuiciara” (*La Nación*, 8 de febrero de 2002).

había declarado la inconstitucionalidad del ‘corralito’¹⁷⁵. Por su parte, Sabsay (2004) señaló que esta decisión “lejos de ser vista con simpatía por la población, es considerada por ésta como un episodio más en el marco del conflicto que la opone al gobierno y que pone de manifiesto una posición oportunista”. De esta manera, el reclamo por la remoción de los miembros de la Corte se mantuvo, pese a este fallo favorable a los ahorristas. Acuña señala que en el conflicto entre la Corte Suprema y el gobierno de Duhalde quedó claro que “la mayoría de la Corte sólo hacía aplicar la ley como declaración de guerra a un gobierno que percibía como amenaza” (2002: 10). Este caso es un ejemplo de que la independencia en las decisiones del Tribunal con respecto al Poder Ejecutivo no puede identificarse con autonomía con respecto de todos los actores políticos,¹⁷⁶ ni con imparcialidad en la aplicación de la ley.¹⁷⁷ En el momento en que se cerró el proceso de juicio político a los miembros de la Corte Suprema iniciado durante el gobierno de Eduardo Duhalde, el 97% de la población sostenía que debía haber cambios en la integración del Tribunal,¹⁷⁸ y se señalaba que “los poderes están cuestionados, pero entre ellos, el más cuestionado de todos es el que encabeza la Corte”.¹⁷⁹

¹⁷⁵ *La Nación*, 2 de febrero de 2002.

¹⁷⁶ Esta observación fue señalada por Carlos acuña en conversación sostenida el 16 de septiembre de 2004.

¹⁷⁷ Otros ejemplos de situaciones en que la Corte Suprema Argentina actuó en contra del Ejecutivo para ganar el favor de otros actores se encuentran en Iaryczower, Spiller y Tommasi (2001) y Helmke (2003).

¹⁷⁸ Según el informe del periodista Raúl Kollmann, los resultados de una encuesta realizada en todo el país por la consultora Ibope OPSPM, que lidera Enrique Zuleta Puceiro, indicaron que “el 97 por ciento de los argentinos creen que deben producirse cambios en la Corte, siete de cada diez personas piensa que se deben ir todos los magistrados y más del 60 por ciento afirma que el justicialismo estuvo mal o muy mal al promover el archivo del juicio político a la Corte” (*Página 12*, 13 de octubre de 2002).

¹⁷⁹ Raúl Kollmann, *Página 12*, 13 de octubre de 2002. Asimismo, el consultor Enrique Zuleta Puceiro sostuvo que “no hay nadie en este momento que defienda a la Corte. Ni siquiera los sectores más conservadores. Y eso lo comparte la opinión pública” (*Página 12*, 13 de octubre de 2002).

De esta manera, la crisis contribuyó a la visibilidad de la Corte y la convirtió por primera vez en un foco de interés por parte de grandes sectores de la sociedad. Esto ocurrió después de una década caracterizada por el cercenamiento de derechos individuales y sociales y por una extendida corrupción gubernamental, con lo cual la Corte había sido identificada. Por otra parte, el comportamiento del Tribunal durante la crisis profundizó aún más su deslegitimación. Estos antecedentes explican por qué en esta crisis la sociedad demandó más transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno, y en particular una Corte Suprema más independiente. En este sentido, Andrea Pochack, directora adjunta del CELS, observó que “la justicia argentina jamás se sintió parte del sistema político, ni la gente la había visto como parte de ese sistema. Con la crisis se empezó a ver esto, porque la Corte estaba muy identificada con el poder político”.¹⁸⁰ En un sentido similar, Hernán Gullco, coordinador del Área Jurídica y de Litigio de Interés Público de la ADC, manifestó que “había una presión de la clase media” para que se realizaran reformas en torno a la Corte, y sostuvo que la crisis tuvo que ver en esto, ya que “se creó un temor de los políticos a la ira popular. Y hubo más conciencia de la importancia de las instituciones. La gente pensó que aun el bienestar económico dependía de que haya instituciones”.¹⁸¹ Por su parte, Víctor Mendivil, cosecretario general de la FJA y secretario gremial de la CTA, sostuvo que el reclamo popular se dirigió a la Corte “porque se vio que de alguna manera lo judicial podría haber puesto un freno a determinadas políticas en los años noventa. La Corte Suprema podría haber jugado un papel de freno; pero, en cambio, sostuvo que el modelo económico estaba por encima de la Constitución, así como antes había sostenido que el estatuto

¹⁸⁰ Entrevista a Andrea Pochack, directora adjunta del CELS (realizada el 8 de junio de 2005, en la que intervinieron también Paula Litvachky y Demián Zayat, integrantes del Programa Justicia Democrática del CELS).

¹⁸¹ Entrevista a Hernán Gullco, coordinador del Área Jurídica y de Litigio de Interés Público de la ADC, realizada el 19 de abril de 2005.

del Proceso [de Reorganización Nacional] estaba por encima de la Constitución.¹⁸²

Como se ha mencionado, un contexto de crisis puede conducir a resultados contrarios, es decir, a la subordinación de las Cortes (Acuña 2005), como ocurrió tras la crisis hiperinflacionaria de 1989, que motivó la transferencia anticipada del gobierno de Alfonsín a Menem. En 1989, como señala Peruzzotti, “las demandas de constitucionalización y rendición de cuentas fueron postergadas frente a las necesidades más inmediatas de reestablecer una normalidad en las condiciones económicas” (2001: 146). El contexto generado por la crisis de 1989 ha sido identificado, de esta manera, como uno de los factores que avalaron la delegación de poderes al Ejecutivo durante el gobierno de Menem, y que posibilitaron en general el surgimiento de la llamada democracia delegativa (O’Donnell 1994). Por el contrario, durante la crisis de 2001, inclusive el reclamo por un cambio en las condiciones económicas estuvo ligado a demandas de reforma del sistema político, relacionadas con una mayor rendición de cuentas y con la responsabilidad de las autoridades públicas. En este sentido, Cavarozzi señala que “la demanda del ‘que se vayan todos’, apenas del 2001, era también un reclamo de transparencia”, y advierte que “la recuperación de los lazos entre ciudadanía y política requiere de la transparencia”.¹⁸³

Esto explica por qué un presidente como Néstor Kirchner, que necesitaba construir poder político y consenso social haya visto en la reforma de la Corte un medio para obtener legitimidad y apoyo por parte de diversos sectores políticos y sociales. Como se describe a continuación, la crisis motivó, por una parte, protestas populares masivas que reclamaban la remoción de los jueces de la Corte, y por otra parte, la coordinación de trabajos y

¹⁸² Entrevista a Víctor Mendivil, cosecretario general de la Federación Judicial Argentina (FJA) y secretario gremial de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), realizada el 26 de abril de 2005.

¹⁸³ Entrevista a Marcelo Cavarozzi, realizada por Laura Di Marco, *La Nación*, suplemento *Enfoques*, 11 de diciembre de 2005.

demandas de actores sociales más institucionalizados, que desarrollaron propuestas técnicas para la reforma del Tribunal, que fueron posteriormente implementadas por el poder político y por la propia Corte.

2. Los actores, sus incentivos, motivaciones y recursos

A. Sociedad civil

Las reformas a la Corte Suprema iniciadas en 2003 no pueden entenderse sin la existencia de una demanda de amplios sectores sociales, canalizada a través de una movilización masiva y constante desde finales de 2001, y de la elaboración de propuestas técnicas de reforma por parte de reconocidas asociaciones civiles. A continuación se describen las características que tuvo la acción de estos grupos sociales para poder incidir en los incentivos del gobierno e influir en el diseño de las reformas implementadas.

Una característica central del reciente proceso de democratización en Argentina ha sido el desarrollo de una serie de organizaciones civiles vinculadas a la defensa de los derechos. A partir de la última dictadura militar se han desarrollado en Argentina fuertes organizaciones sociales vinculadas al movimiento de derechos humanos (ver Jelin 1994), que han ejercido una presión continua sobre la administración de justicia, al encauzar sus reivindicaciones a través de las instituciones del sistema democrático, y en particular del Poder Judicial. Estas organizaciones, así como otras asociaciones que surgieron durante el reciente proceso de democratización en el país (ver Peruzzotti 2002), no sólo han denunciado las violaciones de derechos por parte del régimen militar, sino que parte de su actividad ha girado en torno a reivindicaciones de derechos bajo los recientes gobiernos constitucionales. La propia actividad de organizaciones tales como la Asociación por los Derechos Civiles (en adelante ADC) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante CELS), en tanto depende para su realización del sistema judicial, las ha

conducido a reclamar y proponer reformas a ese sistema. En este sentido, se ha observado que las contribuciones de estas ONG al proceso de reforma judicial se originan en su “rol de usuarios y consumidores de la Justicia”.¹⁸⁴ Andrea Pochak señaló, al respecto, que “el CELS no es especialista en reforma judicial. Trabajamos siempre como usuarios de la justicia. Pero nos dimos cuenta en los últimos años de que no alcanzaba, nos topábamos siempre con los mismos problemas institucionales, y resolvimos intervenir en el tema a partir de la crisis de 2001”.¹⁸⁵ Por otra parte, existen en el país organizaciones dedicadas especialmente a actividades de control de los actos de gobierno (en particular, la fundación Poder Ciudadano), y otras que se definen como organizaciones destinadas a formular propuestas de cambio en el sistema judicial (por ejemplo, FORES, Unidos por la Justicia, Argenjus).

En relación con la orientación ideológica de estas organizaciones, cabe aclarar que, más allá del consenso que se generó hacia fines de la década de 1990 en torno a determinadas propuestas de reforma —particularmente en torno a la necesidad de que la Corte Suprema asuma su rol institucional como poder del Estado, así como en cuanto a la necesidad de mecanismos que permitan la publicidad y transparencia en el funcionamiento de la Corte—, también han sido manifiestas las disímiles posiciones ideológicas y políticas de las ONG vinculadas al sistema judicial en el país. En particular, se puede señalar que el distinto origen del reclamo de estas organizaciones, y su diversa adscripción política e ideológica tiene consecuencias sobre sus propuestas de reforma, y sobre el mayor o menor énfasis que ponen estas organizaciones en la independencia del Poder Judicial, y en los aspectos políticos implicados en la reforma judicial. En este sentido, se pueden distinguir dos grandes grupos de organizaciones. Por una parte, existe un conjunto de ONG que se formaron en torno a reivin-

¹⁸⁴ Horacio Verbitsky, presidente del CELS (en Poder Ciudadano 2003b).

¹⁸⁵ Entrevista a Andrea Pochak, directora adjunta del CELS (realizada el 8 de junio de 2005, en la que intervinieron también Paula Litvachky y Demián Zayat, integrantes del Programa Justicia Democrática del CELS).

dicaciones de derechos humanos, y de derechos civiles en general (tales como CELS, ADC). Por otra parte, existe un grupo de organizaciones que reivindican su origen y objetivos iniciales en relación con la necesidad de formular propuestas de reforma judicial (por ejemplo, FORES,¹⁸⁶ LIBRA, Unidos por la justicia, y en general las asociaciones reunidas en Argenjus)¹⁸⁷. El primer grupo ha puesto énfasis en la independencia judicial y en los aspectos políticos de la justicia, y ésta tal vez sea la explicación de la mayor concentración de este grupo en la necesidad de una reforma estructural de la Corte Suprema, y en particular de una reforma que promueva la independencia de este órgano, en tanto cabeza de un poder del Estado. El segundo grupo de organizaciones ha estado más ligado a propuestas de reforma relacionadas con aspectos de eficiencia y gestión del sistema judicial.

Este conjunto de organizaciones, que sustentan posiciones ideológicas disímiles, promovieron distintos proyectos de reformas al Poder Judicial, y algunas de ellas tuvieron una incidencia directa sobre el cambio institucional iniciado por el Poder Ejecutivo en el periodo posterior a la crisis de 2001-2002. La influencia de estas organizaciones, así como su relación con el Estado, se reconfiguró a partir de la crisis que estalló en diciembre de

¹⁸⁶ Esta organización, creada en 1976, es la más antigua entre el conjunto de instituciones citadas, y se ha señalado, desde otras posiciones, su afinidad con el régimen militar instalado ese año en Argentina (*cf.* Verbitsky 1993).

¹⁸⁷ Argentina Justicia (Argenjus) es un consorcio integrado por las siguientes entidades: APDH, Conciencia, FACA, FAM, FORES, Foro por la Reconstrucción Institucional, Fundación Libra, FUNDEJUS, ISEJUS, JUFEJUS y la Universidad Nacional de Lanús. Su presidente, Ramón Brenna, explica que Argenjus “se creó por un hecho fortuito, no por una decisión originaria. En 1999, el Estado argentino estaba propuesto en la OEA para ser la sede del CEJA [Centro de Estudios de Justicia de las Américas]. Entonces el gobierno llamó a las organizaciones civiles y a expertos, porque Argentina quería competir, y necesitaban tener una organización fuerte que pudiera sostener la reformas, así se formó este grupo que llevó adelante la propuesta argentina. Pero cuando llegó el momento de la decisión de aportar económicamente, De la Rúa no lo hizo. La secretaria de Justicia de Chile sí ofreció esto, y ahora el CEJA está en Chile. Pero así nació Argenjus” (entrevista realizada el 2 de mayo de 2005).

2001. En ese contexto se desarrollaron dos grandes tipos de acción de la sociedad civil en torno al problema de la justicia en el país, y en particular de la Corte Suprema. Por un lado, frente a la decisión de la Corte sobre la confiscación de los depósitos bancarios, la Asociación de Abogados Laboralistas, junto a otras instituciones y organizaciones sociales, así como asambleas barriales y ciudadanos particulares promovieron la renuncia o destitución de los jueces del Tribunal, mediante movilizaciones masivas y la realización de protestas periódicas frente al edificio de la Corte. Este movimiento fue el que instaló el tema de manera contundente en la opinión pública y el que recibió largamente la mayor atención por parte de los medios masivos.

Por otro lado, se desarrollaron dos tipos de coaliciones que se relacionaron de otro modo con el Estado, entablando en distintos momentos un diálogo con las autoridades públicas, y que propusieron reformas técnicas, vinculadas no sólo con la renovación de la Corte, sino también con otros aspectos de su organización institucional. Dentro de este último repertorio, se formó, por una parte, a instancias del gobierno de Eduardo Duhalde y de la Iglesia Católica, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Mesa del Diálogo Argentino, que tuvo como una de sus áreas principales una mesa sectorial de reforma judicial. Por otra parte, las ONG Poder Ciudadano, CELS, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (en adelante Inecip), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), ADC y la Unión de Usuarios y Consumidores realizaron conjuntamente una serie de propuestas de reforma destinadas especialmente a la Corte Suprema, bajo el lema “Una Corte para la democracia”. A continuación, se señalan aspectos relevantes de cada uno de estos movimientos.

a. Movimiento masivo de protesta y reclamo de juicio político a la Corte

El 28 de diciembre de 2001 se realizó el primer cacerolazo —una de las principales formas de protesta que se desarrollaron durante la crisis—¹⁸⁸ ante el edificio donde funciona la Corte Suprema, pidiendo la renuncia de los miembros del Tribunal, convocado por la Asociación de Abogados Laboralistas. Entre las consignas principales que se desplegaron en esa manifestación se encontraban: “Fuera la Corte corrupta” y “Argentinos: ya echamos a Cavallo y a De la Rúa, ahora le toca a la Corte”.¹⁸⁹ A partir de entonces, y durante los primeros meses de 2002, miles de personas que, según se ha afirmado, “no eran mayoría de ahorristas, contra la creencia común”¹⁹⁰ protestaron todos los jueves frente a la Corte Suprema.

En ese contexto, se constituyó la “Junta Promotora para la Remoción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, integrada por la Asociación de Abogados Laboralistas, la Asociación de Abogados de Buenos Aires, la Federación Judicial Argentina, la Central de los Trabajadores Argentinos, Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora, la Federación Universitaria Argentina, la Asociación Americana de Juristas y la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas. El 6 de marzo se produjo el primer encuentro de las asambleas barriales y la Junta Promotora para la Remoción de la Corte en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Este conjunto de organizaciones convocó a diversos movimientos y actores sociales para conformar un Tribunal Ético a fin de enjuiciar a los integrantes

¹⁸⁸ A partir de la noche del 19 de diciembre de 2001, se desarrollaron en todo el país manifestaciones ciudadanas llamadas “cacerolazos” que junto a las asambleas barriales, y a los “piquetes” (cortes de rutas) que habían surgido como forma de protesta durante el gobierno de Menem, fueron la forma de protesta y participación que adoptó la ciudadanía en ese contexto.

¹⁸⁹ *La Nación*, 29 de diciembre de 2001.

¹⁹⁰ Hauser Irina, *Página 12*, 17 de octubre de 2004.

de la Corte Suprema. El 18 de julio de 2002 se realizó el llamado Juicio Ético a la Corte, en el Colegio Público de Abogados de la capital federal (ver Federación Judicial Argentina 2002).

b. La Mesa del Diálogo de Justicia

En diciembre de 2001 el gobierno de Fernando de la Rúa convocó a la Iglesia católica y al PNUD para formar lo que se llamó la “Mesa del Diálogo Argentino”, en un intento por encontrar consensos frente a la crisis que se estaba desarrollando. El 14 de enero de 2002, a instancias del presidente provisional, Eduardo Duhalde, surgió nuevamente esta iniciativa, impulsada por el gobierno, la Conferencia Episcopal Argentina y del PNUD. En febrero de 2002 se crearon cinco mesas sectoriales,¹⁹¹ entre las cuales se encontraba la llamada Mesa Permanente para la Reforma de la Justicia del Diálogo Argentino, a la que se sumaron diversos actores y organizaciones vinculadas al problema judicial en el país (ver Garavano y Palma 2002). El consorcio de organizaciones Argenjus es el que más presencia tuvo en la Mesa del Diálogo de Justicia.

El 11 de julio de 2002 se presentó en la sede de la Conferencia Episcopal Argentina el documento “Bases para las reformas: principales consensos”, en el que se refleja el trabajo de la Mesa del Diálogo.¹⁹² Como se ha señalado, la intención era que este documento sirviera como base para la firma de un acuerdo entre el gobierno nacional, las autoridades provinciales y los líderes de bloques parlamentarios nacional “para introducir reformas de fondo en el sistema institucional y político de la nación”.¹⁹³ Sin embargo, desde septiembre de 2002 el gobierno no ha convoca-

¹⁹¹ Estas mesas eran: Mesa Socio/laboral/productiva, Mesa de Salud, Mesa de Educación, Mesa de Reforma Política y Mesa de Reforma Judicial. Véase Mesa del Diálogo Argentino (2002).

¹⁹² El texto completo del documento se encuentra en el sitio web <http://www.tabaquismo.freehosting.net/dialogo/PAGINADIALOGOARG.htm>.

¹⁹³ *La Nación*, nota editorial, 16 de junio de 2002.

do nuevamente a la Mesa del Diálogo Argentino.¹⁹⁴ En 2005, la única de las mesas sectoriales del Diálogo Argentino que seguía funcionando era la Mesa Permanente de Reforma Judicial.¹⁹⁵ En cuanto a logros generales de esta iniciativa, su presidente, Ramón Brenna, señaló que “se creó la Red Federal de Capacitación Judicial; se hicieron proyectos; se participó en el proceso de renovación de la Corte Suprema; se luchó por medidas que se consensuaron en términos de transparencia”.¹⁹⁶

c. La coalición “Una Corte para la democracia”

Durante enero de 2002, un grupo de seis ONG, integrado por la Fundación Poder Ciudadano, CELS, FARN, Inecip y la Unión de Usuarios y Consumidores, se reunieron para plantear de manera conjunta propuestas de reforma en torno al procedimiento de designación de los miembros de la Corte Suprema y al modo de funcionamiento del Tribunal. El 22 de enero estas organizaciones presentaron públicamente el documento “Una Corte para la Democracia” (ver CELS *et al.* 2002a),¹⁹⁷ en el que sostenían: “un eventual cambio en la composición de la Corte Suprema no es suficiente. Nuestro Tribunal no sólo se encuentra desacreditado por el comportamiento de sus miembros, sino que ha sido dañado por prácticas impropias que han socavado su prestigio y legitimidad” (CELS *et al.* 2002a). Asimismo, en ese documento se señalaban una serie de aspectos

¹⁹⁴ *La Nación*, 13 de noviembre de 2005.

¹⁹⁵ Entrevista a Martín Gershanik, investigador de la Fundación Unidos por la Justicia, 28 de abril de 2005.

¹⁹⁶ Entrevista a Ramón Brenna, presidente de la Mesa de Concertación del Diálogo Argentino para la Reforma de la Justicia y presidente de Argenjus, 2 de mayo de 2005.

¹⁹⁷ El texto completo de los tres informes “Una Corte para la democracia” se puede encontrar en los sitios web de FARN (www.farn.org.ar), Poder Ciudadano. (www.poderciudadano.org.ar), CELS (www.cels.org.ar) y ADC (www.adc.org.ar).

que, se sostenía, debían ser modificados para recuperar el rol institucional y la legitimidad de la Corte. En dos documentos posteriores (CELS *et al.* 2002b y 2003) estas organizaciones presentaron un conjunto detallado de propuestas de reformas que, como se ha señalado, fueron implementadas por el Poder Ejecutivo, el Senado y la Corte Suprema a partir de 2003.

En cuanto al origen de la llamada coalición “Una Corte para la democracia”, una de sus integrantes señaló que el hecho de que se hayan reunido estas seis organizaciones en ese momento

“fue una cuestión azarosa, nos reunimos en enero de 2002, invitamos a varias organizaciones, y finalmente quedamos éstas. Después vimos que funcionaba, que la alianza tenía mucho más potencial para algunas cosas, porque nosotros teníamos más contactos para algunos temas, otros tienen más fuerza en otras áreas”.¹⁹⁸

Con respecto a la concentración de este grupo de organizaciones en los problemas relativos a la Corte Suprema, otro miembro de esta coalición señaló que “era absurdo en ese momento pensar en otras reformas, en otros niveles de la justicia, sin una reforma en la Corte, que es la cabeza del sistema”, y en relación con el tipo de propuestas que se presentaron, explicó que “son las herramientas con las que las ONG nos hemos siempre manejado: publicidad y transparencia”.¹⁹⁹

Con respecto a la relación entre los dos grandes repertorios de acciones desplegadas por la sociedad civil en torno a las reformas a la Corte, puede señalarse que ante la extrema crisis de legitimidad por la que atravesaba el Tribunal, ningún sector de los que se movilaron para proponer cambios se opuso a la remoción de

¹⁹⁸ Entrevista a Silvina Ramírez, directora ejecutiva del Inecip, 5 de mayo de 2005.

¹⁹⁹ Entrevista a María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia de la Fundación Poder Ciudadano, realizada el 21 de abril de 2005.

los magistrados más cuestionados.²⁰⁰ El cambio en la integración de la Corte se veía como un paso necesario para la realización de otras reformas y la normalización del Tribunal después de una situación excepcional de deslegitimación. En este sentido, el documento “Una Corte para la democracia I” señalaba que era imprescindible que el Congreso considerase los pedidos de juicio político existentes contra algunos magistrados, “pues es notorio que muchos de los ministros de la Corte han roto definitivamente su vínculo con la sociedad y carecen, por ello, de legitimidad para ejercer el poder de administrar justicia”. Sin embargo, este documento agregaba: “consideramos que un eventual cambio en la composición de la Corte Suprema no es suficiente” (CELS *et al.* 2002a). En este sentido, uno de los integrantes de esta coalición explicó que las propuestas de este grupo se gestaron “para tratar de dar respuesta y contenido al reclamo de ‘que se vayan todos’”, y agregó: “intentamos elevar el nivel de la discusión, que se elevara el nivel de las propuestas, que no fuera sólo ‘que se vayan todos’, queríamos promover una mayor deliberación. La deliberación, la discusión pública, eleva el costo político, los incentivos”.²⁰¹

La demanda formal e institucionalista de las ONG y fundaciones fue la más efectiva en términos de su incidencia en el diseño de las reformas implementadas. Su propuesta tuvo un estilo y un contenido distinto al movimiento que reclamaba la destitución de los jueces, pero no fue antagónica a este movimiento. Además, las condiciones para su influencia y su rol en las reformas estu-

²⁰⁰ En 2003, ante el inicio del proceso de destitución de los jueces de la mayoría menemista, la única institución que se opuso fue la Asociación de Magistrados, el organismo que agrupa a jueces y a funcionarios, que “advirtió que la ofensiva del Gobierno contra la Corte Suprema ‘genera una situación de incertidumbre que conmueve a la organización institucional de la República’” (*La Nación*, 6 de junio de 2003).

²⁰¹ Entrevista a Sebastián Schwartzman, coordinador del área “Poder Judicial/Corte Suprema de Justicia” de la ADC, realizada el 28 de abril de 2005.

vieron dadas por la fuerza y el impacto que tuvo la movilización masiva.²⁰²

Con respecto al acercamiento por parte del gobierno a estas organizaciones, Andrea Pochak, explicó que el documento “Una Corte para la democracia” no fue muy reconocido inicialmente “porque era muy institucional”, y comentó:

fue Béliz el que lo reflató, nos vino a buscar. A los quince días de asumir nos llamó y nos dijo: “quiero utilizar el documento como insumo para mi gestión”. Entonces se hizo la reunión en el CELS, que fue un hecho histórico, porque vinieron a nosotros. Y esto empezó a mostrar el diálogo que íbamos a tener con este gobierno. El día que vino acá, nos dijo que quería empezar a trabajar sobre el decreto, que salió con punto y coma de lo que habíamos propuesto.²⁰³

Las reformas implementadas por la Corte Suprema también fueron propuestas por diversas asociaciones de la sociedad civil. A partir de la nueva integración del Tribunal, éste estableció vínculos con organizaciones sociales que no se habían dado anteriormente en el país, e implementó un conjunto de reformas que habían sido propuestas por distintas entidades civiles. A fines de noviembre de 2003, el juez Enrique Petracchi, que asumiría su cargo de presidente de la Corte el 1o. de enero de 2004, recibió a representantes de las seis ONG agrupadas bajo el lema “Una Corte para la democracia”, quienes le entregaron un docu-

²⁰² De hecho, cuando, posteriormente, Kirchner promovió una reforma en sentido contrario a la liberalización del Poder Judicial, que implicó un mayor control político sobre el Consejo de la Magistratura, las críticas de las ONG y de los medios no lograron detener el intento del gobierno. En ese caso, hubo denuncias y protestas por parte de asociaciones profesionales, ONG, magistrados y la prensa, pero la sociedad no reaccionó masivamente, y el Poder Ejecutivo logró la aprobación legislativa de esa reforma, sin que esto implicase costos significativos para el gobierno.

²⁰³ Entrevista a Andrea Pochak, directora adjunta del CELS (realizada el 8 de junio de 2005, en la que intervinieron también Paula Litvachky y Demián Zayat, integrantes del Programa Justicia Democrática del CELS).

mento en el que proponían una serie de reformas para mejorar el funcionamiento interno del Tribunal.²⁰⁴ Se ha sostenido que quien sería el futuro presidente de la Corte Suprema “estuvo en un todo de acuerdo con las propuestas presentadas y se comprometió a instrumentarlas escalonadamente”.²⁰⁵ Posteriormente, el juez recientemente designado, Eugenio Zaffaroni, se reunió con este grupo de organizaciones, a fin de tratar el mismo tipo de propuestas. Se ha señalado que el magistrado coincidió en la necesidad de una reforma del funcionamiento de la Corte en el sentido propuesto.²⁰⁶ Por su parte, la jueza Elena Highton ha participado activamente en la Mesa de Justicia del Diálogo Argentino, en la que se plantearon también propuestas de reforma en torno al funcionamiento de la Corte Suprema, y el juez Ricardo Lorenzetti, actual presidente del Tribunal, ha mantenido vínculos con organizaciones como FORES,²⁰⁷ así como con las ONG que presentaron los documentos “Una Corte para la democracia”, en relación al tipo de propuestas mencionadas. Se ha afirmado que “esta Corte es mucho más receptiva”²⁰⁸ a propuestas de cambio,

²⁰⁴ En esa oportunidad, se trataron principalmente cuestiones relativas a la publicidad de los expedientes y registros llevados por las secretarías y por las mesas de entradas de la Corte Suprema; a la obligación de los jueces de atenerse a la Ley de Ética Pública, permitiendo la publicación de sus declaraciones juradas de bienes; y a la propuesta de que los jueces paguen el impuesto a las ganancias (Gacetilla difundida por la ADC el 2 de diciembre de 2003. El texto completo se puede encontrar en el sitio de Internet de FARN: www.farn.org.ar).

²⁰⁵ Gacetilla difundida por la ADC el 2 de diciembre de 2003 (en www.farn.org.ar).

²⁰⁶ El presidente de Poder Ciudadano, Mario Rejtman, señaló que “el hecho que Zaffaroni conociera las propuestas volcadas en los documentos ‘Una Corte para la democracia I y II’ y compartiera pormenorizadamente muchas de las cuestiones allí tratadas, resulta alentador al momento de pensar en la reconstrucción de los puentes, tantas veces cortados, entre la sociedad civil y el máximo Tribunal de justicia” (Poder Ciudadano 2003b).

²⁰⁷ Entrevista a Horacio Lynch, socio fundador y ex presidente de FORES, realizada el 26 de abril de 2005.

²⁰⁸ Entrevista a María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia de la Fundación Poder Ciudadano, realizada el 21 de abril de 2005.

y que con su nueva integración hay más posibilidades de que se implementen reformas en torno a su funcionamiento. En este sentido, Martín Gershanik, integrante de la Fundación Unidos por la Justicia, sostiene que:

la Corte nueva puede generar cambios en el sistema. Es una cuestión de liderazgo. El liderazgo en los noventa era nulo y la imagen que proyectaba era de corrupción. Esta Corte tiene más legitimidad, y otra actitud, más compromiso para mejorar la justicia. Los jueces de la Corte Suprema nunca habían asumido su rol como cabeza del sistema, pensaban que su rol era solamente resolver casos.²⁰⁹

Con respecto a la reducción de las competencias de la Corte, existía un reclamo generalizado por parte de diversos sectores relacionados con el sistema judicial en Argentina. La limitación de sus atribuciones en materia previsional era una demanda particularmente relevante en este sentido, ya que, por un lado, esa competencia era considerada inconstitucional,²¹⁰ y por otro lado, más de la mitad de las causas que resuelve anualmente la Corte correspondían a juicios sobre montos de jubilaciones y pensiones.²¹¹ El proyecto de limitación de estas atribuciones de la Corte fue promovido por las organizaciones agrupadas bajo el lema “Una Corte para la democracia”, y había sido impulsado también por la Mesa de Reforma Judicial del Diálogo Argentino,²¹² y presentado en un documento de trabajo elaborado por un grupo am-

²⁰⁹ Entrevista a Martín Gershanik, investigador de la Fundación Unidos por la Justicia, realizada el 28 de abril de 2005.

²¹⁰ Entrevista a Eugenio Zaffaroni, juez de la Corte Suprema, realizada el 4 de julio de 2005.

²¹¹ La Corte Suprema argentina resuelve más de 12000 causas judiciales por año, ver CELS (2002 y 2004); Sagüés (2005), lo cual ha sido considerado como un obstáculo para el desempeño de sus funciones primordiales en tanto garante del orden constitucional.

²¹² Ver Mesa de Reforma Judicial del Diálogo Argentino (2002).

plio de organizaciones que se reunieron en el ámbito del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.²¹³

B. Poder Ejecutivo

En Argentina, así como ocurrió en el caso de la reforma judicial en México en 1994 (ver Inclán 2003), el presidente fue un actor principal en los cambios institucionales orientados a dotar de una mayor independencia a la Corte Suprema. Sin embargo, no puede sostenerse que en el caso argentino se haya tratado de un presidente guiado por una convicción republicana, o por lo menos, que ésta haya sido una motivación central para la realización de las reformas a la Corte que promovió durante su gobierno. En efecto, se ha denunciado, por una parte, que durante su mandato como gobernador de la provincia de Santa Cruz entre 1991 y 2003,²¹⁴ Kirchner intentó controlar la administración de justicia provincial. En primer lugar, amplió de tres a cinco el número de miembros del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia y nombró a allegados políticos.²¹⁵ Pero el hecho más cuestionado fue la ilegítima remoción del procurador general ante el

²¹³ En ese grupo tuvieron una participación activa organizaciones tales como FORES, Argenjus, la Asociación Conciencia, y el conjunto de organizaciones “Una Corte para la democracia”. El texto completo del documento elaborado por estas asociaciones se puede encontrar en la sección “Documentos de trabajo” de la página de Internet de FORES (www.foresjusticia.org.ar/investigaciones.htm).

²¹⁴ Kirchner fue reelegido dos veces como gobernador de Santa Cruz, debido a dos reformas a la Constitución provincial, que posibilitaron la reelección indefinida del gobernador y del vicegobernador.

²¹⁵ La periodista Graciela Mochkofsky señala: “el presidente del Superior Tribunal, Carlos Zanini, fue funcionario de todas las gestiones de Kirchner (los últimos cargos: ministro de Gobierno y presidente del bloque de diputados del PJ) y es conocido como un eficiente ‘puntero’, titular de la unidad básica Los Muchachos Peronistas. La jueza Laura Ballester, del mismo tribunal, es la esposa del jefe del bloque peronista de diputados, Hugo Muratore. Un tercer juez de los cuatro en funciones, Ricardo Napolitani, habría llegado al cargo por ser amigo del diputado nacional Sergio Acevedo, ex vicegobernador” (*La Nación*, suplemento *Enfoques*, 26 de enero de 2003).

Tribunal Superior, Eduardo Sosa, al dividirse la procuración en dos puestos —el de jefe de fiscales y el de jefe de defensores—, y no ofrecerse ninguno de estos cargos a Sosa.²¹⁶ La Corte Suprema ordenó en tres oportunidades la reincorporación del ex procurador, pero el gobierno provincial no acató esas intimaciones.²¹⁷

Por otra parte, como presidente de la nación, Kirchner intentó influir en decisiones de la justicia, y de la Corte Suprema en particular, a través de declaraciones públicas que fueron entendidas como presiones indebidas por parte del Ejecutivo sobre el Poder Judicial (ver capítulo V). Asimismo, el oficialismo intentó detener el proceso de juicio político al juez Antonio Boggiano, quien había adoptado una actitud cooperativa en relación con el gobierno, pero que estaba acusado por los mismos cargos que el juez Eduardo Moliné O'Connor, quien había sido destituido por el Senado en el proceso de remoción de integrantes de la Corte promovido por el presidente Kirchner (ver capítulo V). Por último, el aspecto más importante, debido a que se trata de una reforma institucional que afectó la independencia del Poder Judicial a nivel federal, el 22 de febrero de 2006, el Senado aprobó la Ley 26.080 de reforma del Consejo de la Magistratura, impulsada por el oficialismo. Esta Ley estableció la reducción del número de miembros de este Consejo, de veinte a trece integrantes, disminuyendo la representación de los sectores no políticos, eliminando la de la segunda minoría parlamentaria en ese cuerpo, y aumentando proporcionalmente la representación de las mayorías partidarias, lo cual incrementa la participación de los del poder político pertenecientes a la corriente oficialista.²¹⁸ No obs-

²¹⁶ Esta modificación de la estructura del Poder Judicial fue realizada en septiembre de 1995, a través de la Ley provincial 2.404.

²¹⁷ Ver Poder Ciudadano (2003a) y *La Nación*, suplemento *Enfoques*, 26 de enero de 2003.

²¹⁸ Ante la iniciativa del oficialismo, Andrea Pochak, directora adjunta del CELS sostuvo que “mediante este proyecto, por cada cámara parlamentaria se está reduciendo la cantidad a tres diputados y tres senadores. Entonces, podríamos sostener que la mayoría está sobrerrepresentada porque, en el Congreso

tante estas medidas, que indican una voluntad de control de las instituciones judiciales, el presidente Kirchner hizo de la reforma a la Corte un aspecto central de su programa político al iniciar su gobierno. ¿Cuáles fueron, entonces, sus motivaciones para promover este cambio institucional?

Kirchner fue elegido presidente con el 22% de los votos, el resultado más bajo obtenido por un presidente en la historia de Argentina,²¹⁹ en un contexto de deslegitimación de las instituciones y de la autoridad presidencial. Por otra parte, al comienzo de su mandato la Corte Suprema seguía siendo un actor decisivo con respecto a la decisión sobre la legalidad del “corralito” bancario —posición que el Tribunal había usado como amenaza al gobierno de Duhalde para impedir el juicio político, y había comenzado a utilizar nuevamente durante los primeros días del gobierno de Kirchner—, y también en relación con la constitucionalidad de cuestiones políticas que se encontraban en la agenda oficial —en particular las leyes de obediencia debida y punto final, cuya declaración de inconstitucionalidad era necesaria para la consecución de la política de derechos humanos que era un aspecto central en el programa del nuevo gobierno—. En las características de este contexto se pueden encontrar razones relevantes por las cuales el presidente decidió autolimitarse en sus atribuciones para nombrar a jueces de la Corte Suprema. Asimismo, el contexto de crisis institucional y la presión de diversos grupos sociales por un cambio en el Tribunal permiten explicar no sólo los incentivos que tuvo el presidente para tomar esta decisión, sino también por qué pudo remover a los integrantes de la mayoría menemista en la Corte Suprema, neutralizando la oposición de los mismos, y del sector político que los apoyaba.

Nacional, el partido mayoritario no tiene dos tercios” (*Página 12*, 22 de diciembre de 2005).

²¹⁹ La decisión de Carlos Menem de no participar en la segunda vuelta electoral implicó que Kirchner asumiera la presidencia contando con menos votos que Arturo Illia, quien obtuvo el 25,1% en 1963, cuando por otra parte, el peronismo, que era la fuerza mayoritaria en ese momento, se encontraba proscripto.

Al presidente le convenía claramente el cambio en la composición de un Tribunal integrado por una mayoría de jueces que habían sido designados por Carlos Menem, y que habían demostrado la continuidad de su lealtad al ex presidente —que por otra parte lideraba la línea interna del Partido Justicialista opuesta a la facción liderada por Eduardo Duhalde, a la que pertenecía Kirchner en ese momento—. Asimismo, al inicio del mandato de Kirchner la Corte Suprema había advertido al gobierno, a través de su presidente Julio Nazareno, sobre la posibilidad de declarar inconstitucional la pesificación de los depósitos bancarios, así como de convalidar las leyes de obediencia debida y punto final.²²⁰ En particular, el Tribunal había anticipado que el 11 de junio resolvería el denominado “caso Lema”, referido a la demanda de una persona por la confiscación de sus ahorros. Se ha señalado que a este caso se refirió el presidente Kirchner cuando habló, en su discurso emitido por cadena nacional el 4 de junio de 2003, de presiones e intentos de extorsión por parte de algunos magistrados.²²¹ Por último, como se describe más arriba, el Tribunal había demostrado su capacidad efectiva de extorsionar al gobierno de Eduardo Duhalde, que frenó el proceso de juicio político que él mismo había promovido al inicio de su mandato.

²²⁰ Según una fuente cercana a la Presidencia citada por el diario *Página 12*, en una reunión mantenida entre los miembros de la Corte Suprema y el ministro de Justicia Gustavo Béliz, al inicio del mandato de Kirchner, el presidente de la Corte, Julio Nazareno, le manifestó al ministro que “de ninguna manera el Gobierno podía esperar una reacción similar a la del ex jefe del Ejército Ricardo Brinzoni” [frente a su destitución como jefe del Ejército ordenada por el presidente Kirchner]. En este sentido, Nazareno advirtió que Brinzoni “se quejó una vez que lo desplazaron. Nosotros no somos iguales y estamos dispuestos a ejercer nuestro poder”. Inclusive, según el informe del diario citado, Nazareno “fue todavía un poco más allá al relatar una serie de causas pendientes de resolución que podrían causar zozobra en el nuevo gobierno. Primero describió aquellas relacionadas con el sistema financiero para luego concentrarse en la posible declaración de constitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final” (*Página 12*, 5 de junio de 2003).

²²¹ *La Nación*, 7 de junio de 2003.

Sin embargo, con respecto al objetivo de cambiar una Corte adversa, el problema de la legitimidad de ese acto, así como del Tribunal resultante de esta reforma, era particularmente grave en Argentina, y especialmente en un contexto general de falta de credibilidad en las instituciones. Más allá del desprestigio público y generalizado de los miembros de la llamada mayoría automática, el hecho de remover a una mayoría de jueces de la Corte ha sido asociado históricamente en el país con momentos de crisis de institucionalidad, tales como situaciones de golpe de Estado, o el juicio político promovido durante el primer gobierno de Perón a los miembros de la Corte (ver Gelli 1998; Smulovitz 1995). Cambios similares al que hizo Kirchner en cuanto a la destitución de una mayoría de jueces presumiblemente adversa a la política del gobierno, han sido identificados como intentos por controlar a la justicia, y han sido considerados como factores que condujeron a la crisis institucional en la que se encontraba el sistema político, y en particular la Corte Suprema.

Por estas razones, en un mismo movimiento, el Ejecutivo impulsó el juicio político al presidente de la Corte, y anunció que limitaría sus facultades constitucionales para designar a los futuros candidatos (ver Brinks 2005). El mismo día en que Kirchner instó al Congreso, a través de la cadena nacional de radio y televisión, a enjuiciar a los integrantes de la mayoría automática, uno de los ministros dijo al diario *La Nación* que el gobierno estaba “preocupado por buscar un mecanismo transparente de designación de jueces”.²²² Finalmente, el mismo día en que la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados envió al presidente de la Corte, Julio Nazareno, los cargos que se le habían formulado y le dio un plazo para su descargo, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto 222/03 en el que establecía un nuevo procedimiento para la designación de magistrados de la Corte Suprema. El periodista Adrián Ventura afirma que de esta manera “el presidente logró

²²² *La Nación*, 5 de junio de 2003.

descolocar a Nazareno”.²²³ El juez Julio Nazareno, ante la posibilidad de ser enjuiciado, había acusado al Ejecutivo de querer integrar el Tribunal con una mayoría adicta.²²⁴ Al enterarse de estas declaraciones del magistrado, el ministro de Justicia Gustavo Béliz dijo: “que se quede tranquilo Nazareno, que apenas haya una vacante en la Corte Suprema de Justicia, el presidente de la República y todo el Poder Ejecutivo van a dar una señal ejemplar de que se terminó para siempre con la Corte adicta en el país”.²²⁵

En este sentido, por haberse llevado a cabo bajo las condiciones de transparencia del Decreto 222, el proceso de remoción de cinco jueces del Tribunal no ha sido cuestionado, o por lo menos no ha sido identificado hasta ahora con un factor asociado a la crisis de institucionalidad del Tribunal, sino que, al contrario, ha sido considerado como un paso positivo en relación con la recuperación de la legitimidad y la independencia de la Corte. Adrián Ventura afirma que “con la promulgación de una norma que establece estándares de transparencia y de selección valiosos, dio un salto cualitativo importante y se colocó por encima de esa contienda política que él mismo había desatado al impulsar el juicio político al magistrado, desde un mensaje emitido por televisión”.²²⁶ Por su parte, Ramón Brenna, presidente de la Mesa

²²³ *La Nación*, 20 de junio de 2003.

²²⁴ El 3 de junio Nazareno había dicho a los periodistas, en la entrada del edificio de tribunales: “si ahora sacan a esta Corte, ¿van a poner aquí a los enemigos? Si me están diciendo que yo fui adicto a Menem, con ese mismo criterio tendrían que decir ‘no saquen a esta Corte adicta porque Menem ya no está’. Y no pongan ustedes nadie a dedo” (*Página 12*, 4 de junio de 2003).

²²⁵ *Página 12*, 4 de junio de 2003.

²²⁶ *La Nación*, 20 de junio de 2003. El mensaje que transmitió el presidente a través de la cadena nacional de radio y televisión había sido criticado con base en la injerencia que significaba sobre las facultades exclusivas del Poder Legislativo de enjuiciar a los miembros de la Corte Suprema. Así, un editorial del diario *La Nación* expresaba: “¿Es aconsejable que el presidente exhorte abiertamente al Congreso de la Nación —como lo hizo anteayer— a entablar juicio político a los miembros de la Corte Suprema o a algunos de ellos? Pocas cuestiones resultan tan delicadas en la vida constitucional como las que atañen a la relación entre los distintos poderes del Estado y, sobre todo, las que se

de Concertación del Diálogo Argentino para la Reforma de la Justicia y presidente de Argenjus, sostiene:

No sé cuánto hay de convencimiento o cuánto de necesidad. Kirchner tenía que hacer algo muy complicado, que es reemplazar una Corte en un proceso democrático. Lo hizo a través del juicio político. De alguna manera se optó por un procedimiento que refuerza la institucionalidad. Kirchner cambió los jueces, pero construyó legitimidad para lo que se hizo, y también para los jueces que ingresaron. Se optó por un procedimiento que respeta la institucionalidad y que no afectó a los jueces que ingresaban. El procedimiento hizo que los jueces entraran con legitimidad.²²⁷

En relación con el objetivo más general y abarcador de construir legitimidad y capital político para su gestión a través de esta reforma, se puede señalar que la calidad institucional fue una de las consignas sostenidas durante los primeros meses del gobierno de Kirchner. En ese momento existía una necesidad de recuperar la credibilidad de los órganos de gobierno, y de reconstruir el vínculo entre la política y la ciudadanía. Como se ha mencionado, al comienzo de su mandato el presidente tomó una serie de medidas orientadas a un cambio en la integración de instituciones especialmente cuestionadas, tales como la cúpula de las Fuerzas Armadas, la Policía Federal y la obra social de jubilados y pensionados nacionales (PAMI).²²⁸ El cambio en la Corte Su-

vinculan con los mecanismos establecidos para el juzgamiento y la eventual destitución de los integrantes del máximo Tribunal de Justicia. No es saludable que el Poder Ejecutivo interfiera en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución otorga claramente al Congreso en esa materia” (*La Nación*, 6 de junio de 2003).

²²⁷ Entrevista a Ramón Brenna, presidente de la Mesa de Concertación del Diálogo Argentino para la Reforma de la Justicia y presidente de Argenjus, realizada el 2 de mayo de 2005.

²²⁸ Tres fuentes cercanas a la presidencia dijeron al diario *La Nación* que Kirchner “se valió de decisiones fuertes para comenzar la construcción de su poder: cambió a la cúpula de las Fuerzas Armadas, hizo una modificación significativa en la Policía Federal, sacó del PAMI a los hombres que respondían a

prema fue una de estas medidas, y al presentar el decreto 222 en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, el presidente expresó: “con esta medida iniciamos un camino irreversible para reconciliar a la política y las instituciones con la sociedad. Nos autolimitamos para terminar con la práctica extendida de los gobiernos, que para tener gobernabilidad necesitan tribunales adictos”. Asimismo, dijo: “La Corte necesita ganarse la confianza de la sociedad para lograr solidez en sus decisiones. Ésta será la apertura a un cambio moral profundo”.²²⁹

Se ha afirmado que “ninguna de las decisiones de Kirchner ha tenido tan alto grado de adhesión social como la renovación de la Corte, hasta el punto de que la oposición más dura a su gobierno especula con que el juicio político pueda convertirse en un tema de la campaña electoral para los comicios de octubre [de 2005]”.²³⁰ Asimismo, se ha señalado que “Kirchner considera que el recambio de los jueces de la Corte nombrados en la era de Carlos Menem es una de las tres o cuatro políticas que más ayudaron a consolidar la imagen positiva de su gestión”.²³¹

En 2002, el presidente Duhalde se enfrentó con la misma demanda social de un cambio en la Corte, pero había sido designado como presidente provisional, con un mandato limitado en el tiempo, y su principal objetivo no era construir legitimidad, sino superar la crisis económica y liderar la transición política. Por eso, ante la amenaza de la Corte de interferir con su política económica, el gobierno decidió detener el juicio político que ha-

Luis Barrionuevo y, la última, lanzó una ofensiva contra algunos miembros de la Corte con un discurso en cadena nacional”, y una fuente sostuvo que “con todos esos gestos, el presidente acumuló más poder que muchos otros en un periodo entero de gobierno”. Asimismo, el jefe de Gabinete, Alberto Fernández, dijo a ese diario: “nosotros estamos haciendo todo lo que la gente quería que hicieran los políticos. Bueno, Kirchner lo hace, y eso es cambiar la lógica de cómo se maneja el poder. No quiere construir poder con el país hipócrita; quiere hacerlo con la gente”, *La Nación*, 8 de junio de 2003.

²²⁹ *La Nación*, 5 de junio de 2006.

²³⁰ Verbitsky Horacio, *Página 12*, 26 de junio de 2005.

²³¹ *La Nación*, 5 de enero de 2006.

bía promovido a todos sus integrantes (ver Acuña 2002). Por el contrario, en 2003 Kirchner tenía interés en construir consenso y legitimidad para llevar a cabo su plan de gobierno durante los cuatro años del mandato para el que había sido elegido, y vio en el reclamo social un medio para conseguirlo. Una participante en el proceso de reformas a la Corte Suprema explicó: “con Kirchner, ya se había salido de la crisis, la Corte estaba absolutamente desprestigiada, Duhalde había parado el reclamo, pero ya estaba el consenso”.²³² Asimismo, entrevistas a diversos actores realizadas para este trabajo permiten sustentar la idea de que la necesidad de construir legitimidad fue un factor preponderante en relación con las motivaciones del Poder Ejecutivo para llevar adelante las reformas. Sebastián Schwartzman, coordinador del Área “Poder Judicial /Corte Suprema de Justicia” de la ADC sostuvo que “Kirchner asume con muy poca legitimidad, y piensa en cuáles son los reclamos de la gente, y cuáles le pueden dar legitimidad a él con el menor costo político. Es un cálculo político”.²³³ Por su parte, Silvina Ramírez, directora ejecutiva del Inecip, afirmó:

Kirchner necesitaba ampliar su base de legitimidad, después de la negativa del *ballotage*. Necesitaba ir identificando núcleos que tenían un alto poder simbólico. Y fue muy astuto. Una identificación clara fue la Corte Suprema. Otra fue el tema de la memoria, con los actos simbólicos en la ESMA. Con la Corte Suprema también fue muy fuerte, salió por cadena nacional, dijo que iba a iniciarse juicio político. Y al primero que propuso fue a Zaffaroni, que era independiente, y nadie pudo discutir su calidad, eso también fue un golpe de efecto. Fue el testeo de la participación, fue un proceso políticamente muy fuerte. Kirchner necesitaba ganar legitimidad, que implicaba volver a recuperar la legitimidad en las instituciones, y una de las cosas más emblemáticas de la era de

²³² Entrevista a María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia de la Fundación Poder Ciudadano, realizada el 21 de abril de 2005.

²³³ Entrevista a Sebastián Schwartzman, coordinador del área “Poder Judicial/Corte Suprema de Justicia” de la ADC, realizada el 28 de abril de 2005.

Menem fue la mayoría automática. El nuevo mecanismo fue una señal para los que reclamaban.²³⁴

Víctor Mendivil, cosecretario general de la FJA y secretario gremial de la CTA, señaló:

Esto que hace Kirchner con la justicia, lo hace en otros temas: instala un tema en determinado momento, y lo lleva adelante. El 19 y 20 de diciembre cambiaron los temas que discutíamos los argentinos. Y Kirchner captó esto, y fue contra la impunidad en la Corte, así como tomó el tema de la ESMA [Escuela de Mecánica de la Armada. Centro de detención y tortura durante el último gobierno militar, convertido en Museo de la Memoria bajo el gobierno de Kirchner]. Todas las encuestas decían que el 90% de la gente planteaba que quería la remoción de los jueces de la Corte Suprema. El presidente capta no solamente el malhumor, sino el descrédito, y algo fuera de lo común: un grupo nacional que entre sus mayores preocupaciones tiene a la remoción de los jueces de la Corte. Eso no tenía antecedentes en el país. Kirchner interpreta que él está de presidente por que existió el 19 y 20 de diciembre del 2001, y a partir de ahí interpreta por ejemplo el tema de la Corte.²³⁵

María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia de la Fundación Poder Ciudadano, explicó:

Kirchner tiene dos caballitos de batalla: el tema de los derechos humanos, y la Corte. Ahí capta a las organizaciones de derechos humanos, y atiende un reclamo de la población en general. Kirchner se rodea de un contexto que le permite tener a un De Vido [como ministro de Planificación], pero las ONG podemos aprovechar ese contexto para hacer una reforma. Hay que aprovechar la coyuntura, un presidente que necesita generar un contexto de

²³⁴ Entrevista a Silvina Ramírez, directora ejecutiva del Inecip, realizada el 5 de mayo de 2005.

²³⁵ Entrevista a Víctor Mendivil, cosecretario general de la FJA y secretario gremial de la CTA, realizada el 26 de abril de 2005.

credibilidad y legitimidad. Que le permita, sin ocuparse del problema social, tener una imagen altísima de legitimidad... El decreto es la joya de Kirchner. La Corte que tenemos es un lujo. Pero él sabía que iba a poner a ese tipo de gente. En Santa Cruz había dividido la Procuraduría.²³⁶

Hernán Gullco, coordinador del Área Jurídica y de Litigio de Interés Público de la ADC, sostuvo: “Kirchner ganó con un porcentaje pequeño de los votos. Y ha tratado, por convicción personal y por conveniencia política, de lograr apoyo de la gente progresista. Quiere obtener de este modo el apoyo del progresismo y por otro lado había una presión de la clase media”.²³⁷ Finalmente, Adrián Marchisio, secretario general de la Procuración General de la Nación, señaló: “es sabido que existe un 95% de desconfianza de la gente en la justicia. Un tema de la agenda política era transparentar la justicia. También el Senado vio que tenían que cambiar las audiencias”.²³⁸

C. Poder Legislativo

En el proceso de reformas a la Corte Suprema que se desarrolló a partir de 2003, el Poder Legislativo actuó en distintos planos. Por un lado, la Cámara de Diputados y el Senado ejercieron sus atribuciones de acusar y destituir, respectivamente, a dos de los jueces que integraban la mayoría menemista en la Corte, y de iniciar el procedimiento de acusación a otros miembros de esa mayoría, que renunciaron durante ese proceso. Por otro lado, el Senado reformó su reglamento interno en relación con el proceso de confirmación de los candidatos a la Corte Suprema propuestos

²³⁶ Entrevista a María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia, Fundación Poder Ciudadano, realizada el 21 de abril de 2005.

²³⁷ Entrevista a Hernán Gullco, coordinador del Área Jurídica y de Litigio de Interés Público de la ADC, realizada el 19 de abril de 2005.

²³⁸ Entrevista a Adrián Marchisio, secretario general de la Procuración General de la Nación, realizada el 29 de abril de 2005.

por el Ejecutivo, estableciendo condiciones de mayor transparencia y publicidad en el procedimiento. Asimismo, el Senado confirmó a los cuatro jueces propuestos por el Poder Ejecutivo. Por último, después de que la Corte Suprema dictara un fallo en el que declaraba inconstitucional un artículo de la denominada Ley de Solidaridad Previsional, la Cámara de Senadores sancionó la derogación de esta ley, limitando de este modo la competencia ordinaria de la Corte Suprema en esta materia.

Como ha sido mencionado, durante los primeros días de su mandato Néstor Kirchner exhortó a los legisladores a través de un discurso emitido por cadena nacional a que enjuiciaran a los miembros de la llamada mayoría automática, y en particular al presidente de la Corte Suprema, Julio Nazareno. El año anterior había fracasado la iniciativa de remover a través de este mecanismo a todos los miembros de la Corte, justamente porque no contó con el voto de gran parte de los diputados justicialistas, quienes apoyaron la decisión del Ejecutivo de frenar el procedimiento. Por otra parte, al asumir Kirchner la Presidencia de la nación, la facción menemista del justicialismo aún conservaba ascendencia sobre el Senado. Sin embargo, se señalaba en ese momento que “con la opinión pública en contra de la Corte, a tal punto que en las marchas del 2001 el reclamo de cambiarla llegó a superar la reivindicación de los fondos acorralados, los legisladores saben que si dan largas al asunto quedarán desacreditados”.²³⁹

La estrategia oficialista, adoptada por la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados fue, en términos del titular de esa Comisión, Ricardo Falú, avanzar “caso por caso y juez por juez”,²⁴⁰ a fin de evitar el fracaso del año anterior, cuando se intentó enjuiciar de manera conjunta a todos los integrantes de la Corte Suprema. El proceso de enjuiciamiento, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, contó con el apoyo necesario para llevar a término la destitución de los dos jueces de la mayoría me-

²³⁹ Granovsky Martín, *Página 12*, 5 de junio de 2003.

²⁴⁰ *La Nación*, 8 de junio de 2003.

nemista en la Corte que decidieron resistir el proceso, y no renunciar, como lo hicieron los otros tres magistrados identificados con esa mayoría. El proceso incluyó al juez Antonio Boggiano, quien había conseguido postergar los plazos de su enjuiciamiento, con base en su actitud cooperativa con el gobierno. En este sentido, Horacio Verbitsky afirma que el Senado finalmente destituyó a Boggiano no por “la voluntad del poder político sino debido a que cualquier otra resolución hubiera sido escandalosa en un cuerpo que ya destituyó a Moliné por la misma causa.”²⁴¹ El impulsor de la acusación de este juez por parte de la Cámara de Diputados fue Ricardo Falú, quien formaba parte del oficialismo en la cámara alta al principio del gobierno de Kirchner, pero que debió pagar el costo político²⁴² de su decisión de seguir adelante con el proceso de depuración de la Corte Suprema, a pesar de la reticencia del Poder Ejecutivo y de otros legisladores oficialistas.²⁴³

Por otra parte, ante la reforma impulsada por el Poder Ejecutivo con respecto a sus facultades en relación al proceso de designación de magistrados de la Corte Suprema, la Cámara de Senadores, que hasta entonces había sostenido el carácter restringido de la publicidad de las audiencias en su Comisión de Acuerdos, dispuso una modificación en el reglamento de esta Comisión, estableciendo criterios que dan más publicidad al proceso de confirmación de los candidatos a jueces de la Corte. En este sentido, el Senado cambió de posición con respecto a lo que había sostenido

²⁴¹ *Página 12*, 26 de junio de 2005.

²⁴² El diputado Ricardo Falú integraba el llamado grupo Talcahuano, compuesto por ocho diputados que apoyaron desde el primer momento a Néstor Kirchner, pero que fueron desplazados en la confección de las listas para las elecciones legislativas de 2005. El periodista Eduardo Tagliaferro afirma que la destitución de Boggiano fue “la bisagra” entre los integrantes del grupo Talcahuano y el gobierno (*Página 12*, 18 de julio de 2005).

²⁴³ El periodista Mario Wainfeld señala que “[el ministro de Economía] Roberto Lavagna y [el jefe de Gabinete] Alberto Fernández estaban de muy mal humor cuando se inició su juicio político. Miguel Pichetto, jefe de la bancada senatorial justicialista, hizo público ese malestar en los albores del trámite” (*Página 12*, 23 de septiembre de 2005).

anteriormente, ya que estableció, entre otras condiciones, el voto nominal, que permite hacer responsables a los senadores ante el electorado, y que la misma Cámara se había negado a aceptar seis meses antes, durante la designación del juez Juan Carlos Maqueda. Sebastián Schwartzman afirma que “el Senado modificó su reglamento porque el gobierno hizo una sesión pública en el Salón Blanco [de la Casa de Gobierno, para anunciar la firma del decreto 222]”.²⁴⁴

En cuanto a la designación de nuevos integrantes de la Corte Suprema, el Senado confirmó a los cuatro candidatos que propuso el Poder Ejecutivo, pero en algunos casos hubo una fuerte oposición. El proceso más controvertido, como se mencionó en el capítulo III, fue el correspondiente a la postulación de Eugenio Zaffaroni, propuesto para ocupar la vacante que se produjo en el Tribunal a partir de la renuncia de Julio Nazareno.²⁴⁵

En cuanto a la reducción de competencias de la Corte Suprema —que, como ha sido dicho, en Argentina se ha planteado como un aspecto central de la redefinición del rol institucional del Tribunal (Carrió 1996; CELS 2004; CELS *et al.* 2003; Mesa de Reforma Judicial del Diálogo Argentino 2002; Sagüés 2005)—, el órgano que tiene atribuciones constitucionales explícitas para hacerlo es el Poder Legislativo, ya que puede regular a su arbitrio la competencia apelada del Tribunal (Sagüés 2005). Sin

²⁴⁴ Entrevista a Sebastián Schwartzman, coordinador del área “Poder Judicial/Corte Suprema de Justicia” de la ADC, realizada el 28 de abril de 2005.

²⁴⁵ El periodista Gustavo Ybarra señala que “la fuerte resistencia a la figura de Zaffaroni obligó a los principales operadores oficialistas a apelar a su máximo esfuerzo para alinear a una bancada en el que las impugnaciones planteadas contra el penalista habían causado efecto en por lo menos una docena de sus miembros”. En este sentido, el periodista afirma que “por lo menos tres fuentes confiables de la bancada peronista confirmaron que la Iglesia ejerció presión sobre varios senadores para que rechazaran la nominación de Zaffaroni” (*La Nación*, 16 de octubre de 2003). Por su parte, los periodistas Eduardo Tagliarferro y Felipe Yapur afirman que la confirmación de Zaffaroni “fue uno de los trámites más duros que tuvo que enfrentar el Gobierno” hasta ese momento (*Página 12*, 16 de octubre de 2003).

embargo, fue la propia Corte Suprema la que, a través del fallo “Itzcovich”,²⁴⁶ limitó su competencia ordinaria en juicios por ajustes de haberes jubilatorios, y el Senado derogó la ley por la cual se había ampliado en este sentido la competencia de la Corte tres días después de que fuera dictado ese fallo. Sagüés (2005) observa que tal vez sea ésta “la primera vez que la Corte rechaza una competencia recursiva ordinaria que le asignó el Poder Legislativo”, y señala que esta decisión implicó una “erosión de la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables”. Por otra parte, María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia de la Fundación Poder Ciudadano, afirma que no había razones de peso para que el Congreso no derogase esa ley, y en general, no determinase la reducción de competencias de la Corte en otras materias, ya que “no es un tema irritativo, no hay motivos para que el Congreso no apruebe estas leyes. Si no salen, es por burocracia”.²⁴⁷

D. Corte Suprema

En cuanto al papel de la Corte Suprema en el proceso de reformas, se pueden distinguir dos momentos, en cada uno de los cuales, por otro lado, el Tribunal tuvo una composición diferente. Por una parte, la Corte Suprema integrada por una mayoría menemista acató a partir de 2003 el proceso de remoción de estos jueces sin mostrar una resistencia corporativa, como había sucedido el año anterior. Por otra parte, a partir de la designación de nuevos magistrados, el Tribunal impulsó una serie de reformas internas, relacionadas con su modo de funcionamiento y con la rendición de cuentas de sus miembros.

²⁴⁶ “Itzcovich, Mabel c/ ANSeS s/ reajustes varios”, CSJN, expte. I. 349. XXXIX (29 de marzo de 2005).

²⁴⁷ Entrevista a María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia, Fundación Poder Ciudadano, realizada el 21 de abril de 2005.

a. La Corte ante el juicio político

Durante 2002, los miembros de la Corte resistieron el proceso de juicio político que se estaba desarrollando contra todos sus integrantes, de manera conjunta. Se ha señalado que desde 1990, cuando se amplió de cinco a nueve la cantidad de miembros de la Corte y se formó la llamada mayoría automática, el Tribunal estuvo dividido en dos bloques, formado por los jueces menemistas y los no menemistas, respectivamente.²⁴⁸ Sin embargo, frente al intento del gobierno de Eduardo Duhalde de realizar un juicio a la Corte sin hacer distinciones entre sus integrantes, la Corte reaccionó de manera unificada. Como explica el periodista Adrián Ventura, en ese momento, “si bien hubo mayorías y disidencias al votar el primero de los fallos contra la política económica del gobierno (el caso Smith), los ministros parecían unidos cuando la Comisión de Juicio Político los acusó a todos”.²⁴⁹

Como se ha explicado más arriba, la estrategia del nuevo gobierno, en 2003, fue enjuiciar solamente a los jueces que integraban la mayoría menemista en la Corte, y de manera individual —inicialmente, se promovió la continuación del juicio a Carlos Fayt, que se había iniciado en diciembre de 2002, pero inmediatamente se abandonó esta vía, privilegiando el procesamiento del presidente de la Corte, Julio Nazareno—. De esta manera, el Ejecutivo logró neutralizar la oposición de la Corte frente a la reforma que se promovía.²⁵⁰

El 5 de junio, al día siguiente del discurso en que el presidente Kirchner instó a los legisladores a iniciar el juicio político a los miembros de la mayoría automática, y en particular a Julio Nazareno, este magistrado anunció públicamente que convocaría a los

²⁴⁸ Ver *Página 12*, 4 de junio de 2003.

²⁴⁹ *La Nación*, 6 de junio de 2003.

²⁵⁰ Se ha indicado que en ese momento había “una profunda fractura entre los jueces, por la desconfianza que existe entre ellos y el deseo de algunos, que no formaron aquella mayoría, de preservarse frente a la embestida política” (*La Nación*, 28 de junio de 2003).

otros integrantes de la Corte para realizar una declaración conjunta en contra de la ofensiva oficial.²⁵¹ Se dijo que el 6 de junio los jueces del Tribunal podían emitir una acordada en rechazo del discurso de Kirchner, pero ese mismo día fue descartada esta posibilidad, por no contar con el apoyo de una mayoría de los magistrados. De esta manera, como señala Adrián Ventura, “la respuesta al presidente Kirchner tan sólo quedó en manos de la Asociación de Magistrados, el organismo que agrupa a jueces y a funcionarios, que advirtió que la ofensiva del gobierno contra la Corte Suprema genera una situación de incertidumbre que conmueve a la organización institucional de la República”.²⁵² Una situación semejante en cuanto a la falta de apoyo de los otros jueces frente al enjuiciamiento de un integrante de la mayoría automática se produjo en 2004 durante el procesamiento del juez Adolfo Vázquez, quien para defenderse atacó públicamente al presidente de la Corte, Enrique Petracchi,²⁵³ denunció un supuesto atentado contra su persona y amenazas contra su familia²⁵⁴ y finalmente intentó obtener asilo político en Uruguay.²⁵⁵ El día en que presentó su renuncia, estaba prevista la realización de un plenario del Tribunal, pero los otros jueces decidieron suspenderlo. Según Adrián Ventura, los demás magistrados “temían que Vázquez intentase provocar un último escándalo”.²⁵⁶ La periodista Irina Hauser afirma que en ese momento “la soledad del amigo de

²⁵¹ *La Nación*, 6 de junio de 2003.

²⁵² *Idem*.

²⁵³ La periodista Irina Hauser explica que “Vázquez no sólo arremetió contra el gobierno sino que acusó abiertamente al titular de la Corte, Enrique Petracchi, de haber armado su juicio político” (*Página 12*, 27 de agosto de 2004).

²⁵⁴ Se ha señalado que los otros integrantes de la Corte no creían en la versión del atentado (ver *La Nación*, 2 de septiembre de 2004; *Página 12*, 27 de agosto de 2004).

²⁵⁵ El juez solicitó asilo político con base en una supuesta persecución política en su contra. La periodista Irina Hauser indica que el canciller uruguayo, Didier Opertti, sostuvo que “Uruguay entendía que no había mérito alguno para albergar al magistrado, que no existe ninguna confabulación política o asedio en su contra y que, por ende, no se daban las condiciones requeridas por el derecho internacional” (*Página 12*, 27 de agosto de 2004).

²⁵⁶ *La Nación*, 2 de septiembre de 2004.

Carlos Menem fue tan evidente que se transformó en un elemento adicional para que renunciara”.²⁵⁷

Sebastián Schwartzman, coordinador del área “Poder Judicial / Corte Suprema de Justicia” de la ADC, sostuvo que el Ejecutivo pudo llevar adelante la remoción de los jueces de la Corte porque “Kirchner aprendió bien la lección: no se puede remover a todos los jueces en un único proceso, sino por casos individuales y por responsabilidades políticas individuales”.²⁵⁸ Por su parte, María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia de la Fundación Poder Ciudadano, señaló que:

con Duhalde, el error fue iniciar los juicios políticos todos juntos. Además la presión era muy fuerte, por la crisis económica, y estaban pendientes los fallos sobre pesificación. Con Kirchner, ya se había salido de la crisis. La Corte estaba absolutamente desprestigiada. Duhalde paró el reclamo, pero ya estaba el consenso.²⁵⁹

Asimismo, Hernán Gullco, integrante de la Asociación por los Derechos Civiles, observó que en 2002 los jueces “sentían que Duhalde no tenía legitimación, era provisional, y la atmósfera política era muy poco tolerante”.²⁶⁰ Finalmente, Martín Gershanik, integrante de la Fundación Unidos por la Justicia, señaló: “Kirchner fue primero contra un farmacéutico, ayudante en el estudio de Menem. Fue una jugada maestra: se aseguraba el apoyo de los otros cuatro jueces”.²⁶¹

²⁵⁷ *Página 12*, 17 de octubre de 2004.

²⁵⁸ Entrevista a Sebastián Schwartzman, coordinador del área “Poder Judicial/Corte Suprema de Justicia” de la ADC, realizada el 28 de abril de 2005.

²⁵⁹ Entrevista a María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia, Fundación Poder Ciudadano, realizada el 21 de abril de 2005.

²⁶⁰ Entrevista a Hernán Gullco, coordinador del Área Jurídica y de Litigio de Interés Público de la ADC, realizada el 19 de abril de 2005.

²⁶¹ Entrevista a Martín Gershanik, investigador de la Fundación Unidos por la Justicia, realizada el 28 de abril de 2005.

b. La nueva Corte como actor reformista

A partir del cambio en la integración de la Corte Suprema, el propio Tribunal realizó una serie de reformas, a través de acuerdos internos (acordadas), en relación con su funcionamiento, competencias y obligaciones de los jueces que lo integran. Estos cambios se orientan a generar una mayor publicidad y transparencia en los procedimientos de la Corte, a promover la participación de otros actores sociales, a través de la presentación de *amicus curiae*, y a que los magistrados cumplan con normas de ética pública. Es decir, están vinculados con la rendición de cuentas de este Tribunal.

Como se ha explicado, la Corte Suprema argentina atravesaba la mayor crisis de legitimidad en su historia, y se ha señalado como uno de los factores de esa crisis la disminución de su rango de autoridad, más allá de su falta de imparcialidad e insularidad. Como se ha señalado en el capítulo I, se puede integrar al concepto de independencia la idea de rango de autoridad, que Larkins (1996) denomina también “rango de competencias”, y que está relacionado con el lugar de las cortes en el sistema político y con su capacidad de influir sobre el comportamiento de otros actores. En el mismo sentido, Santiago sostiene que “el poder real” de la Corte “reside, más allá de las previsiones normativas, en el prestigio institucional que goce ante los otros poderes y ante la opinión pública” (1999: 234).

Se puede sostener que en el caso argentino, la Corte había perdido esa fuerza y esa capacidad institucional no sólo por su relación con el poder político, o con otros poderes de facto, sino por la histórica “oscuridad en la administración y el gobierno del Tribunal” (CELS 2004). Sagües afirma que “a la crisis de legitimidad en los nombramientos, se acopla la suspicacia colectiva sobre la limpieza de los procedimientos en el seno mismo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación” (1994: 164). En este sentido, se puede afirmar que una forma de recuperar la capacidad institucional de la Corte, es decir, de incrementar su poder,

era establecer límites a su propio poder, o al ejercicio de su poder mediante procedimientos discrecionales y arbitrarios, a fin de recuperar su credibilidad y su legitimidad. Se puede sostener que por estas razones el Tribunal decidió realizar el tipo de reformas mencionadas, que por otra parte, eran reclamadas por distintos actores sociales que planteaban la necesidad de un cambio estructural en el funcionamiento de la Corte, más allá de un cambio en su integración.

Al aceptar el cargo de presidente de la Corte Suprema el 18 de noviembre de 2003, el juez Enrique Petracchi²⁶² afirmó que estaban dadas las condiciones para realizar cambios en la Corte, a partir del cambio en su integración, y que una de las prioridades era “mejorar la imagen de la justicia en general y de la Corte” en particular, y señaló: “mis colegas me han prometido su colaboración en este sentido”.²⁶³ A fines de noviembre de 2003, este magistrado, que asumiría su cargo de presidente de la Corte el 1o. de enero de 2004, recibió a representantes de las seis ONG agrupadas bajo el lema “Una Corte para la democracia”, quienes le entregaron un documento en el que proponían una serie de reformas para mejorar el funcionamiento interno del Tribunal.²⁶⁴ Se ha sostenido que quien sería el “futuro presidente de la Corte

²⁶² El juez Enrique Petracchi fue designado como integrante de la Corte Suprema por el presidente Raúl Alfonsín en 1983. Este juez integró, junto a Carlos Fayt, Augusto Belluscio y Gustavo Bossert, la minoría de cuatro jueces que votaron en contra de algunos de los fallos más relevantes de la denominada “mayoría automática” durante la década de 1990. Sin embargo, como señala Horacio Verbitsky, “Enrique Petracchi fue el autor del *per saltum* que favoreció el remate de Aerolíneas Argentinas en condiciones de escándalo” (*Página 12*, 28 de junio de 2003). Petracchi había sido presidente de la Corte Suprema durante nueve meses, antes de la reforma que aumentó su número de miembros, frente a la cual se decidió designar un nuevo presidente del Tribunal.

²⁶³ *La Nación*, 19 de noviembre de 2003.

²⁶⁴ En esa oportunidad, se trataron principalmente cuestiones relativas a la publicidad de los expedientes y registros llevados por las secretarías y por las mesas de entradas de la Corte Suprema; a la obligación de los jueces de atenerse a la Ley de Ética Pública, permitiendo la publicación de sus declaraciones juradas de bienes; y a la propuesta de que los jueces paguen el impuesto a las ganancias

Suprema estuvo en un todo de acuerdo con las propuestas presentadas y se comprometió a instrumentarlas escalonadamente”.²⁶⁵ Posteriormente, el recientemente designado juez Eugenio Zaffaroni se reunió con este grupo de organizaciones, a fin de tratar el mismo tipo de propuestas. Se ha señalado que el magistrado coincidió en la necesidad de una reforma al funcionamiento de la Corte en el sentido propuesto.²⁶⁶ Por su parte, la jueza Elena Highton ha participado activamente en la Mesa de Justicia del Diálogo Argentino, en la que se plantearon también propuestas de reforma en torno al funcionamiento de la Corte Suprema, y el juez Ricardo Lorenzetti ha mantenido vínculos con organizaciones como FORES,²⁶⁷ así como con las ONG que presentaron los documentos “Una Corte para la democracia”, en relación con el tipo de propuestas mencionadas.

María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia de Poder Ciudadano, consideró que “esta Corte es mucho más receptiva”²⁶⁸ a propuestas de cambio, y que con la nueva integración de la Corte hay más posibilidades de que se implementen reformas con respecto al funcionamiento del Tribunal. Por su parte, Martín Gershanik, integrante de la Fundación Unidos por la Justicia, sostuvo que la nueva Corte puede generar cambios en el sistema judicial, ya que se trata de “una cuestión de liderazgo.

(Gacetilla difundida por la ADC el 2 de diciembre de 2003). El texto completo se puede encontrar en el sitio de Internet de la FARN, www.farn.org.ar.

²⁶⁵ Gacetilla difundida por la ADC el 2 de diciembre de 2003. El texto completo se puede encontrar en el sitio de Internet de la FARN, www.farn.org.ar.

²⁶⁶ El presidente de Poder Ciudadano, Mario Rejtman, señaló que “el hecho que Zaffaroni conociera las propuestas volcadas en los documentos ‘Una Corte para la democracia I y II’ y compartiera pormenorizadamente muchas de las cuestiones allí tratadas, resulta alentador al momento de pensar en la reconstrucción de los puentes, tantas veces cortados, entre la sociedad civil y el máximo tribunal de justicia”, *Infocívica*, publicación de la Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2 de diciembre de 2003, <http://www.infocivica.org.ar/>.

²⁶⁷ Entrevista a Horacio Lynch, socio fundador y ex presidente de FORES, realizada el 26 de abril de 2005.

²⁶⁸ Entrevista a María Julia Pérez Tort, coordinadora del Área Acción por la Justicia, Fundación Poder Ciudadano, realizada el 21 de abril de 2005.

El liderazgo en los noventa era nulo y la imagen que proyectaba era de corrupción. Esta Corte tiene más legitimidad, y otra actitud, más compromiso para mejorar la justicia. Antes los jueces de la Corte Suprema nunca habían asumido su rol como cabeza del sistema, pensaban que su rol era solamente resolver casos.²⁶⁹

III. CONCLUSIONES

El análisis del caso argentino permite explicar cómo un Poder Ejecutivo, aun sin enfrentarse a incentivos electorales próximos ni a un contexto de gobierno dividido, puede, bajo determinadas condiciones, buscar la construcción de legitimidad y condiciones de gobernabilidad a través de reformas orientadas a generar mayor autonomía en un órgano como la Corte Suprema.

En Argentina el gobierno de Kirchner necesitaba, por un lado, modificar la integración de una Corte adversa, que podía constituirse en una amenaza para su programa político y económico. Por otro lado, requería de la construcción de capital político y legitimidad, ya que había asumido la presidencia sin una mayoría clara de votos y en un contexto de extrema vulnerabilidad institucional. Asimismo, la situación generada por la crisis, en la cual la protesta ciudadana identificó como uno de los principales responsables de la misma a la Corte Suprema, generó incentivos para que el Poder Ejecutivo entrante buscara la construcción de legitimidad para su gobierno a través de un cambio en el desprestigiado Tribunal.

Sin embargo, al hacer ese cambio se debía evitar al mismo tiempo que éste fuera señalado como un intento por controlar a la Corte. Este aspecto era particularmente importante en el marco de una crisis de credibilidad en la política y en las instituciones públicas, y de movilización de diversos sectores en torno a la necesidad de un cambio en las instituciones y en el modo de

²⁶⁹ Entrevista a Martín Gershanik, investigador de la Fundación Unidos por la Justicia, realizada el 28 de abril de 2005.

ejercicio del poder que había imperado durante la última década en el país.

En un contexto signado por la debilidad del nuevo gobierno, debido al escaso caudal de votos con que llegó al poder y a la crisis del sistema representativo que imperaba en el país, la auto-limitación del Poder Ejecutivo en la designación de magistrados de la Corte fue considerada como un elemento para la construcción de capital político y legitimidad para el gobierno. De esta manera, el presidente pudo modificar un órgano que podía poner en cuestión las condiciones de gobernabilidad, pero sin ser cuestionado por intervenir en la estabilidad de otro poder del Estado, sino al contrario, obteniendo beneficios políticos de este cambio, en términos de legitimidad y credibilidad, al hacerlo bajo condiciones de publicidad, transparencia y participación ciudadana.