

## INTRODUCCIÓN

En Argentina, así como en la mayoría de los países de América Latina, los poderes judiciales tuvieron históricamente un papel secundario en el funcionamiento de los sistemas políticos, caracterizados, de manera general, por la preeminencia de los otros dos poderes del Estado y, en particular, de los poderes ejecutivos (Correa Sutil 1999; O'Donnell 1999 y 2001). Sin embargo, a partir de los recientes procesos de democratización en la región, los poderes judiciales se han convertido en un factor político crucial en muchos países latinoamericanos. Asimismo, en gran parte de estos países se han desarrollado procesos de reforma institucional orientados al fortalecimiento y la independencia de los órganos judiciales. Estas reformas, implementadas especialmente a partir de la década de 1990, forman parte de lo que ha sido considerado como un movimiento orientado a la “promoción internacional del Estado de derecho” (Domingo Villegas y Sieder 2001), relacionado con la llamada “expansión global del Poder Judicial” (Tate y Valinder 1995). Uno de los componentes principales de estos procesos de cambio institucional ha sido la creación o el fortalecimiento de cortes constitucionales o cortes supremas con facultades de control de constitucionalidad en última instancia (ver Navia y Figueroa 2005).

En el caso argentino, el Poder Judicial tuvo un rol preponderante en la transición a la democracia, y posteriormente, a fines de la década de 1990, sufrió el mayor déficit de legitimidad en su historia institucional. Durante la crisis económica y política de 2001 y 2002 en el país, el Poder Judicial, y la Corte Suprema en particular, fueron identificados como objetivos centrales de

la protesta ciudadana, y diversas organizaciones de la sociedad civil presentaron propuestas para su reforma. En ese contexto, diversas organizaciones de la sociedad civil elaboraron una serie de propuestas de cambio institucional orientadas a fortalecer la independencia y la legitimidad del Tribunal, que fueron implementadas por los tres poderes del Estado a partir de la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la nación en mayo de 2003. Estas reformas incluyeron la renovación parcial de la Corte, la incorporación del control de la ciudadanía y mayores requisitos de publicidad en la nominación y designación de sus magistrados, y la reducción en el número de sus integrantes. Por otra parte, el propio Tribunal, bajo su nueva integración, implementó una serie de cambios vinculados con una mayor publicidad y una mayor participación ciudadana en sus procedimientos, y restringió sus competencias a fin de ajustarlas a sus atribuciones constitucionales.

El presente trabajo plantea que estas reformas implicaron una limitación por parte de los tres poderes del Estado a sus propias competencias y atribuciones, y se propone explicar los factores que influyeron en este proceso y motivaron estos cambios. En contraposición a explicaciones predominantes sobre procesos de reforma judicial en América Latina, que conciben a las reformas como resultado de la competencia partidaria y como un medio para controlar a otros actores políticos, el argumento central de este trabajo es que procesos de independencia y fortalecimiento de las instituciones judiciales en América Latina pueden explicarse como una forma de auto-limitación, guiada por la necesidad de construir legitimidad, tanto para el poder político como para las instituciones judiciales, particularmente en contextos de crisis política y social y presión coordinada de la sociedad civil.

Si bien en Argentina, durante la década de 1990, se han realizado reformas en otros niveles del sistema judicial, particularmente a partir de la introducción de la figura del Consejo de la Magistratura en la reforma constitucional de 1994, este trabajo se centra en las reformas implementadas en torno a la Corte Suprema,

debido a la importancia de la Corte en el esquema constitucional del país.\* Asimismo, se tiene en cuenta que uno de los principales problemas históricos en relación con el Poder Judicial en Argentina fue la falta de autonomía de la Corte Suprema (Acuña 2002; Smulovitz 1995). En este sentido, se puede sostener que el cambio en este Tribunal era una condición necesaria, aunque preliminar, para promover la legitimidad del sistema judicial en su conjunto. Por último, se entiende que los cambios propiciados en la Corte, por ser la cabeza del Poder Judicial, pueden replicarse e incidir en las otras instancias y órganos de este poder.

El análisis del caso argentino pone de relieve el rol que puede desempeñar la sociedad civil en procesos de cambio institucional relacionados con la rendición de cuentas del Estado, así como las circunstancias que pueden favorecer su incidencia. Por otra parte, el análisis de reformas implementadas por la propia Corte Suprema con respecto a su funcionamiento y competencias, señala un aspecto vinculado con la rendición de cuentas de los órganos judiciales, que no ha sido suficientemente observado en los programas de reforma judicial, ni en la literatura académica sobre este tipo de reformas.

El trabajo se estructura en cinco capítulos. En el primer capítulo se presentan y se discuten distintos enfoques sobre los factores políticos que conducen al establecimiento o fortalecimiento del Estado de derecho en general, y en particular al fortalecimiento de la independencia judicial en América Latina, con énfasis en explicaciones desarrolladas para el caso argentino. Por otra parte, se expone, con base en la literatura existente sobre el tema, y principalmente en el trabajo de Inclán (2003), un marco para el análisis de la independencia judicial y del impacto de las reformas en la autonomía de los poderes judiciales. El segundo capí-

\* En el sistema judicial argentino, organizado verticalmente, la Corte Suprema es la última instancia de apelación, pero también es la última autoridad para decidir sobre la legalidad de los actos de gobierno. Como señala Gargarella, el Tribunal no es “sólo la última palabra, judicial sino también política: dentro del país, nadie puede ir más allá de la Corte” (2002a: 490).

tulo describe el proceso histórico que condujo a la falta de autonomía de la Corte Suprema en Argentina, y a la configuración de su rol en el sistema político del país. En el capítulo tercero se describen las reformas realizadas a partir de 2003 en torno a la independencia de la Corte Suprema argentina. El capítulo cuarto presenta una explicación sobre el proceso político que condujo a esas reformas, con base en la situación histórica provocada por la crisis de 2001, y en las motivaciones y acciones de cuatro tipos de actores principales en este proceso: el Poder Ejecutivo, los movimientos y organizaciones sociales, la Corte Suprema y el Congreso. En el capítulo quinto se presenta un análisis preliminar de las consecuencias e implicaciones que han tenido las reformas analizadas durante el periodo transcurrido a partir de la iniciación del proceso.