

La política desde la justicia

Cortes supremas, gobierno y democracia
en Argentina y México

Karina Ansolabehere



Índice

Agradecimientos.....	9
Introducción.....	11
Capítulo I. América Latina, Poder Judicial y política.....	19
Política y justicia en América Latina.....	19
La independencia como problema conceptual.....	21
De la independencia a la rendición de cuentas.....	23
Continuidades y aportes.....	49
Conclusiones.....	52
Capítulo II. La política desde la justicia. Propuesta analítica y metodológica.....	55
Propuesta analítica.....	56
Propuesta metodológica.....	66
Consideraciones finales.....	84
Capítulo III. Los perfiles de las cortes supremas argentina y mexicana....	87
Los perfiles de las cortes supremas de justicia.....	87
Argentina y México.....	88
Hacia un perfil de las cortes. La relación entre la Corte Suprema y el poder político.....	91
Hacia un perfil de las cortes. Relación entre la Corte Suprema y el Poder Judicial.....	136
Conclusiones.....	144
Capítulo IV. Argentina y México. La política desde la justicia.....	147
La configuración del espacio de la política desde la justicia.....	147

La división de poderes	150
Análisis de la información	155
Relación Poder Judicial-poder político	167
Poder político	192
Conclusiones	215
Capítulo V. Entre la legitimidad popular y la internacional	219
Historia Institucional: entre la legitimidad popular y la legitimidad internacional.	220
¿Continuidad del patrón? La inestabilidad como estabilidad	224
Relación Cortes Supremas -Poder Político.	228
Relación Cortes Supremas-Poder Judicial	229
Concepciones acerca de la política y de la relación entre justicia y política.	232
Conclusiones	234
Conclusiones generales.	235
Primera vía. Los aportes y avances	235
Segunda vía. Asignaturas pendientes.	238
Bibliografía	239
Anexos	255

Introducción

Los poderes judiciales pasan cada vez menos inadvertidos y Latinoamérica no es la excepción.

*Si la justicia se saca la venda seguro que mata a los jueces. El que no llora no mama, y el que no afana es un gil.*¹

(Justicia argentina)

Esta leyenda inscrita en la entrada del Palacio de Tribunales de la Argentina, en los días de la crisis del verano de 2001-2002, expresaban un sentimiento generalizado en ese momento. Quizás, por primera vez en la historia del país, la protesta, que tradicionalmente tiene como espacio privilegiado a la histórica Plaza de Mayo y a la Plaza de los Dos Congresos, tomaba la plaza de tribunales (Plaza Lavalle). Con ella, por primera vez también, el pedido generalizado “que se vayan todos” no solamente tocaba al presidente, a los diputados y a los senadores, sino a los “supremos”, como en esos días dio en llamarse a los miembros de la Corte.

Sin embargo no puede desconocerse que se ha convertido [la Suprema Corte] en un protagonista político al decidir los conflictos trascendentes entre poderes y planteamientos de inconstitucionalidad en leyes de todo tipo [...] (Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia Mexicana, 2003: 32).

¹ Estrofa del tango *Cambalache* de Enrique Santos Discépolo.

Estas palabras del presidente de la Corte mexicana, Mariano Azuela, dan cuenta también de la necesidad de asumirse y pensarse como un actor político. Actor político que, como tal, ha estado en el centro de la escena en múltiples oportunidades.

Cada una de estas anécdotas muestra de manera contundente la importancia que el accionar de las cortes adquiere en ambos países. Importancia que, de alguna manera, abona la pertinencia de este trabajo, cuyo interés principal es tratar de dar cuenta de la forma en que se concibe a la política desde la justicia. Tanto razones empíricas como teóricas apuntalan la necesidad del intento.

En este trabajo se busca indagar la relación, a veces tensa y conflictiva, a veces relajada y amigable, entre derecho y política, en países en procesos de democratización. Indagación que se materializa en el análisis comparativo de los casos de Argentina entre 1983 y 2004 y México entre 1988 y 2004.

Entre las razones empíricas de este trabajo figura el hecho de que si bien tanto Argentina como México viven postransiciones a la democracia con características distintas, en ambos casos se observa como denominador común una consideración creciente de las decisiones de las cortes supremas. Éstas han adquirido un protagonismo nuevo, al punto de constituirse en depositarias de protestas y demandas sociales y, en algunas ocasiones, en centro del debate político.

De este cambio de posición son expresión tanto los cacerolazos en la entrada del Palacio de Tribunales en la Argentina pidiendo que se “vaya la Corte” (con motivo de la crisis política, económica y social de diciembre de 2001), como las manifestaciones en contra de la resolución de la Suprema Corte de Justicia Mexicana sobre los derechos de las comunidades indígenas, en septiembre de 2002, o las manifestaciones de 2004-2005, de protesta por el intento de desafuero de Andrés Manuel López Obrador (en ese momento jefe de gobierno del Distrito Federal), uno de los posibles favoritos para las elecciones presidenciales de 2006.

Aun con reservas sobre el accionar del Poder Judicial, las cortes son interpeladas. En forma creciente, no sólo académica sino socialmente, son consideradas actores cuyas resoluciones tienen peso.

Por su parte, entre las razones teóricas de este trabajo, se encuentra el hecho de que al comenzar a realizar la revisión bibliográfica para responder al interés sobre la relación entre política y derecho, se observó que si

bien en los últimos años la posición del Poder Judicial en regímenes democráticos recibió especial atención, una cuestión había sido poco atendida: *cómo, desde el ámbito de lo jurídico, se concibe a la política democrática y por qué se la concibe de la manera en que se la concibe*. La judicialización de la política, o la politización de la justicia, la revolución de los derechos, la expansión del Poder Judicial, la relación óptima entre Poder Judicial y democracia, la vigencia del Estado de derecho, la seguridad jurídica, etc. fueron problematizadas, pero las visiones de la política que acuña la justicia, o más específicamente, las visiones que sobre el proceso político democrático se plasman en la jurisprudencia de las cortes supremas no fueron, en general, materia de atención.

Situar esta inquietud en procesos de democratización supone asumir dos elementos adicionales. En primer lugar, que las cortes supremas son herederas de una historia de inestabilidad institucional. Y, en segundo lugar, que se insertan en contextos de alta incertidumbre institucional por los ajustes que implica la modificación del régimen político y las características de las nuevas democracias. Historias de inestabilidad y contextos de incertidumbre que es imposible desconocer en los casos seleccionados.

En sintonía con las razones esgrimidas, se busca hacer un paréntesis momentáneo sobre la preocupación por el análisis de los grados de independencia-dependencia de las supremas cortes y el Poder Judicial, y los elementos que coadyuvan a ella, para analizar cómo las cortes visualizan el proceso político. Como se sostiene más adelante, esto implica despreocuparse por analizar a quién favorecen las cortes, para preocuparse por identificar *por qué favorecen lo que favorecen*, o mejor dicho *por qué asumen las concepciones que asumen*.

En este trabajo se propone que las concepciones sobre el espacio de la política que desarrollan las cortes reflejan preferencias que implican cálculos estratégicos sobre costos y beneficios, así como miradas específicas sobre el derecho. Y en consonancia con los postulados del neoinstitucionalismo histórico, dichas preferencias son endógenas al marco institucional en el que se insertan.² Se busca indagar sobre la forma en que los

² El cual, en nuestro estudio, se asimila con las posibilidades de control mutuo entre las cortes supremas, el poder político y el Poder Judicial los que derivan en la caracterización de diferentes tipos de cortes (lo cual equivale a aceptar que, aun en contextos como los de

marcos de relaciones en los que accionan las cortes inciden en sus concepciones sobre la política y sobre la relación entre la justicia y la política.

Los principales antecedentes de este estudio deben buscarse en la investigación llevada a cabo por la autora entre 2001 y 2003 para la realización de su tesis doctoral. Si bien entre la tesis y este libro ha corrido bastante agua bajo el puente, no puede desconocerse que las líneas de análisis y reflexión más importantes son herederas de aquel trabajo.

Este libro se organiza en cuatro capítulos. En el primero se realiza un recorrido por los diferentes momentos que han signado la reflexión sobre la relación entre justicia política y democracia en la región, a los efectos de situar esta investigación en ese contexto. Al respecto se considera que pueden identificarse tres momentos caracterizados por diferentes preocupaciones. El primero de *preocupación por la capacidad de control del Poder Judicial sobre el poder político*, que se ubica en las décadas de los setenta y los ochenta, en donde la pregunta por las características del régimen político está prácticamente ausente (o en todo caso está presente como un elemento descriptivo) y la actuación del Poder Judicial es un fin en sí mismo. El segundo de *preocupación por la construcción de independencia*, que se ubica a fines de la década de los ochenta y mediados de los noventa, donde la independencia es un medio para la consolidación de la democracia. Y el tercero de *preocupación por los alcances de la independencia*, que se ubica desde fines de la década de los noventa en adelante, donde se parte de la base que un Poder Judicial independiente es condición necesaria pero no suficiente para la garantía de un Estado democrático de derecho.

En el segundo capítulo se desarrollan las propuestas analítica y metodológica sobre las que se sustenta la investigación. La propuesta analítica se construye a partir de dos pilares fundamentales: *a)* las premisas del institucionalismo histórico, según el cual los marcos institucionales inciden en la preferencias (concepciones) de los actores, y las inercias históricas forman parte de los marcos institucionales, y *b)* una visión ecléctica de los modelos desarrollados por las *judicial politics*, según las cuales los actores judiciales deciden estratégicamente a partir de los menús ofrecidos por los marcos institucionales en que los mismos están insertos.

nuestras cortes, puede haber matices en las formas de vinculación con el poder político y las instancias inferiores del Poder Judicial).

Por su parte, la propuesta metodológica se define como una perspectiva dinámica y relacional del vínculo entre Poder Judicial y poder político (de la que carece una parte importante de la literatura consultada). Se propone que las posibilidades de control mutuo entre cortes supremas y poder político y cortes supremas y Poder Judicial, permitirán definir perfiles de cortes. Y que éstos contribuirán a comprender algunos rasgos de sus concepciones sobre el espacio de la política, mediante el análisis de la jurisprudencia que da cuenta del lugar del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, y la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, entre la Federación y los estados y entre la justicia y la política.

En el tercer capítulo, se analizan los casos seleccionados a los efectos de trazar los perfiles de cada Corte. Al respecto, se arriba a la conclusión de que las mismas, en sus posibilidades de control mutuo con el poder político y el Poder Judicial, presentan rasgos diferenciados. La argentina es una Corte con contrapesos fuertes del Poder Judicial y del poder político, en tanto que la mexicana, sobre todo después de la reforma de 1994, presenta la situación inversa: no tiene contrapesos fuertes en el Poder Judicial y en el poder político. Se propone que, de acuerdo con la especificidad de estos contrapesos, la argentina será una Corte que se distinga por su prudencia frente a la política, y la mexicana será una Corte que se distinga por su osadía frente a ésta.

En el cuarto capítulo se analizan las concepciones predominantes en cada uno de los ejes de análisis considerados. Se observan importantes diferencias entre las cortes a este respecto. En cuanto a las concepciones que ilustran la relación entre política y justicia, mientras la Corte argentina se caracteriza por presentar una visión restrictiva de la intervención de la justicia en el espacio de la política (que se sintetiza en el criterio de no mirar para no ser mirada), la Corte mexicana presenta la tendencia contraria, una visión proactiva de intervención de la justicia en el espacio de la política (que se sintetiza en el criterio de mirar para no ser mirada). En cuanto a las concepciones relativas al espacio de la política propiamente dicha también encontramos diferencias interesantes. La argentina se destaca por concepciones que pueden sintetizarse en el criterio "a cada cual según su poder". Las visiones de esta Corte se caracterizan por: legitimar expansivamente las facultades del presidente, delimitar las del parlamento, así como expresar una tensión entre posiciones consensuales y decisionistas de la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, y una