



---

La participación de la Presidencia y el Senado en el nombramiento del Poder Judicial

Author(s): Mariana Llanos and Constanza Figueroa Schibber

Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 47, No. 188 (Jan. - Mar., 2008), pp. 607-637

Published by: Instituto de Desarrollo Económico Y Social

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/27667816>

Accessed: 28-09-2016 19:54 UTC

---

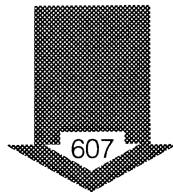
JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at

<http://about.jstor.org/terms>



*Instituto de Desarrollo Económico Y Social* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Desarrollo Económico*



## LA PARTICIPACIÓN DE LA PRESIDENCIA Y EL SENADO EN EL NOMBRAMIENTO DEL PODER JUDICIAL\*

MARIANA LLANOS\*\* y CONSTANZA FIGUEROA SCHIBBER\*\*\*

### 1. Introducción

El objetivo del presente artículo es analizar el proceso político de designación de jueces en la Argentina democrática enfocando la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Senado de la Nación. La interacción de ambas instituciones en torno a los nombramientos judiciales tiene una presencia importante en la letra constitucional, la cual dispone que todos los jueces federales, los pertenecientes a la llamada "Justicia Nacional" de la Capital Federal y, más recientemente, los funcionarios del Ministerio Público, serán nombrados a propuesta del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado<sup>1</sup>. Sin embargo, las modalidades que la relación entre el Ejecutivo y el Senado ha adquirido en la práctica, y sus consecuencias, no han sido aún debidamente analizadas. En general, la práctica de los nombramientos ha recibido escasa atención en América Latina, y en particular en Argentina (Dagrossa 1990, 1996; Lemos y Llanos 2007), probablemente debido a la percepción generalizada de que la decisión final recae siempre en el Poder Ejecutivo.

Por cierto, los trabajos que se han ocupado del ejercicio de la *accountability* horizontal (O'Donnell 1998, 2003; Moreno, Crisp y Shugart 2003) han enfatizado la

\* Las autoras agradecen a Andrea Castagnola, Álvaro Herrero, María Julia Pérez Tort, Catalina Smulovitz, a los participantes en los seminarios celebrados en la Universidad Torcuato Di Tella (14/9/2006), la Universidad de San Andrés (13/8/07), el Grupo de Investigación 1 del GIGA en Hamburgo (25/9/07) y el Centro de Investigación y Docencia Económica en México (28/11/07), como también a un comentarista anónimo por sus valiosos comentarios a versiones preliminares de este artículo. Asimismo, al Secretario Parlamentario del Senado, Juan H. Estrada; a la Dirección General de Comisiones del Senado de la Nación; a la Dirección Referencia Legislativa del Congreso de la Nación –en particular a Luis Moreira– y al Secretario de la Comisión de Acuerdos, Carlos Casal, por su generosa asistencia en la recolección de los datos en que se basa este artículo.

\*\* Mariana Llanos (GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos, Hamburgo, [llanos@giga-hamburg.de](mailto:llanos@giga-hamburg.de))

\*\*\* Constanza Figueroa Schibber (Programa de Estudios Electorales y Legislativos, Universidad Torcuato Di Tella, [cfigueroa@utdt.edu](mailto:cfigueroa@utdt.edu))

1 La Constitución argentina también dispone el acuerdo del Senado para el nombramiento y remoción del personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y para la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas. Recientemente, se extendió por ley el acuerdo del Senado a los directores del Banco Central y a miembros del Ministerio Público.

dificultad de controlar y poner límites al accionar del Poder Ejecutivo por parte de las otras instituciones del estado y las frecuentes usurpaciones o invasiones a los otros poderes desplegadas por aquél. Por otra parte, estudios sobre la Corte Suprema de Justicia argentina han destacado cómo los cambios de gobierno y de régimen político desde 1930 en adelante afectaron negativamente la estabilidad de los magistrados, cuyo promedio de permanencia ha sido inferior a los cuatro años desde 1960 (Spiller y Tomassi 2000: 439). Al mismo tiempo, una serie de prácticas informales desplegadas desde el Poder Ejecutivo (Chávez 2004) –como el aumento de los miembros de la Corte, oscuros procesos de selección de sus miembros, remociones arbitrarías– son los indicadores habitualmente mencionados para mostrar la vocación usurpadora del Ejecutivo<sup>2</sup>.

Sin embargo, desde diversas perspectivas se han sugerido también algunas posibles consecuencias de la participación conjunta del Ejecutivo y el Senado en el proceso de designación de funcionarios. En efecto, la literatura sobre el Poder Judicial se ha referido a la “politización” de los nombramientos, destacando el papel que juegan en la práctica los partidos de gobierno y de oposición. Para Chávez (2004: 466), la politización del Poder Judicial se encuentra asociada a situaciones de gobierno unificado y estricta disciplina partidaria, mientras que el equilibrio partidario, por el contrario, contribuye a despolitizar las designaciones y a aumentar así la efectividad de las cortes. Para otros autores, en cambio, el término politización no refleja tanto la dominación ejecutiva sino el hecho más elemental de que los partidos políticos intervienen en el reparto de jueces. Hace diez años, Molinelli *et al.* (1999: 641) sostenían que existían indicios de que en los períodos constitucionales los partidos políticos jugaban un rol preponderante, al tiempo que sugerían que el tema debía investigarse con mayor profundidad. Smulovitz (1995: 103), por su parte, expresaba que el control del aparato judicial se había convertido en un ámbito para la expresión del conflicto entre gobierno y oposición. Siguiendo estas contribuciones, entendemos interesante detenerse a explorar en profundidad el proceso de los nombramientos.

En las páginas que siguen nos proponemos analizar el proceso político de los nombramientos del Poder Judicial a través del trámite parlamentario de los pliegos de acuerdos girados por el Poder Ejecutivo al Senado entre 1983 y 2007. Reunidos todos los pliegos judiciales de este período en una base de datos (esto es, todos los jueces federales y los pertenecientes a la llamada “Justicia Nacional” de la Capital Federal, además de los correspondientes al Ministerio Público<sup>3</sup>), observamos el resultado obtenido por el Poder Ejecutivo en los procesos legislativos (aprobado, rechazado, retirado) y en la duración de los trámites legislativos (cantidad de días

<sup>2</sup> A pesar de estos reiterados avances del Poder Ejecutivo sobre la composición de la Corte Suprema, se ha destacado también que ésta no se comportó de manera totalmente incondicional a lo largo de los años (Chávez 2004; Helmke 2005, 2002; Iaryczower *et al.* 2002; Molinelli 1999).

<sup>3</sup> La ley 24.946 de marzo de 1998 reglamentó la composición y funcionamiento del Ministerio Público. A pesar de que el Ministerio Público tiene, según la ley, autonomía funcional y económica hemos decidido incluirlo en nuestro análisis sobre el Poder Judicial por las siguientes razones: 1) porque la ley mencionada clarificó y amplió las funciones del Senado con respecto a estos nombramientos; 2) por hallarse ubicado en el capítulo sobre este poder en la Constitución de 1994; 3) porque recabamos importante información sobre este tema que normalmente no es abordado en los estudios.

transcurridos desde la presentación del pliego hasta la sanción final)<sup>4</sup>. Al mismo tiempo, indagamos en los factores que estarían afectando estos resultados parlamentarios. Por un lado, prestamos particular atención a los recursos políticos de los presidentes en el Senado (medidos no sólo a través de las mayorías legislativas sino también de su poder institucional en la Comisión de Acuerdos) y, por otro, a las normas que regulan el tratamiento y la aprobación parlamentaria de candidatos (como el secreto o la publicidad del trámite). El acento en los apoyos políticos del presidente no requiere mayor explicación: es sabido que las mayorías afectan las estrategias presidenciales en el Congreso respecto de la sanción de las leyes, por lo tanto también cabe suponer que tienen su impacto a lo largo del proceso de nombramiento, en los candidatos que son propuestos y en los que resultan finalmente confirmados. En cuanto a las regulaciones parlamentarias, sostendremos que el análisis del proceso político de designación de jueces no puede dejar de considerar el importante cambio de reglas producido a lo largo del período en estudio, cuyo punto de partida tuvo lugar en el ámbito parlamentario con el objetivo de restringir el accionar unilateral del Ejecutivo<sup>5</sup>.

La próxima sección presenta el marco analítico de este trabajo. La subsiguiente analiza los rasgos del trámite parlamentario por el que se aprueban nombramientos en el Senado argentino y la distribución del poder político-institucional dentro de la Comisión de Acuerdos. La cuarta sección muestra estadísticas relacionadas con las propuestas de nombramiento presentadas por los presidentes al Senado a lo largo del período en estudio. En la quinta sección se analizan los resultados obtenidos por cada presidente en el Senado y se investigan las causas de tales resultados. La última sección recoge las conclusiones.

## 2. Marco de análisis

En el proceso de designación de funcionarios con acuerdo del Senado pueden identificarse dos etapas: la primera, del nombramiento propiamente dicho, transcurre en el ámbito del Poder Ejecutivo (desde 1998, también en el Consejo de la Magistratura) y se extiende desde el surgimiento de una vacante hasta la selección del funcionario que será propuesto a la Cámara alta; la segunda, conocida como la prestación de acuerdo o confirmación del nombramiento, tiene lugar dentro del Senado, y comienza con la presentación del pliego de solicitud de acuerdo por parte del Poder Ejecutivo y culmina con la decisión final de la Cámara. Como luego observaremos, estos dos momentos del proceso, aunque distinguibles con fines analíticos,

<sup>4</sup> La base de datos es de nuestra elaboración y comprende datos recogidos de la página web del Senado ([www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)) para 1994 en adelante y de Diario de Sesiones y Diario de Asuntos Entrados del Senado para el período anterior, además de datos provistos por la Comisión de Acuerdos del Senado y la Secretaría Parlamentaria para completar información de las fuentes precedentes. El carácter secreto de los nombramientos hasta 1992 no ofrece muchas posibilidades de chequear la información que proveen las oficinas del Senado. Para observar si los datos son confiables, los contrastamos con los publicados en Molinelli *et al.* (1999: 488-491). Observamos en general mucha similitud, pero algunas variaciones correspondientes a los totales de rechazados y retirados para la presidencia de Alfonsín.

<sup>5</sup> Otros factores, como la categoría del cargo a ser ocupado (si se trata de miembros de la Corte Suprema o de otros tribunales) y las ambiciones presidenciales en otras áreas de política (como la reelección al cargo) también intervienen en las modalidades que puede adquirir la relación entre el presidente y el Senado y deben ser tenidos en cuenta, como veremos en la próxima sección.

cos, se encuentran en la práctica bastante interrelacionados. Asimismo, es preciso advertir que la lógica procedural de los nombramientos se da en un marco unicameral y tiene dos características distintivas: por un lado, el presidente mantiene la iniciativa al girar una propuesta (un nombre) al Senado; por el otro, a diferencia de lo que sucede con la aprobación de leyes, la Cámara alta no modifica las propuestas del Ejecutivo, solamente decide por mayoría simple –o especial, como sucede a partir de 1994 con los jueces de la Corte Suprema– si acepta o rechaza a los candidatos.

Ya hemos mencionado que la literatura especializada no ha prestado atención de manera directa al papel del Senado en cuestión de nombramientos, aunque sí lo ha hecho al resaltar la importancia de las mayorías parlamentarias. Para Chávez (2004: 465), las mayorías políticas son cruciales para definir la independencia judicial. Según esta autora, el Poder Judicial es independiente cuando existe un equilibrio de poder entre al menos dos partidos políticos de fuerza relativamente similar, ninguno de los cuales está en condiciones de controlar monolíticamente las ramas ejecutiva y legislativa. Por el contrario, en situaciones de gobierno unificado y disciplina de partido, los presidentes pueden manipular el diseño institucional del Poder Judicial para evitar que actúe como un órgano de control, cambiando, por ejemplo, el proceso de designación y remoción de jueces o eliminando la representación de la oposición en las cortes.

Para los fines de este estudio también son importantes las mayorías políticas y, en particular, la situación política del presidente en la Cámara alta. Siguiendo a Chávez, cabe suponer que los nombramientos reflejarán la dominación ejecutiva cuando el presidente cuenta con mayoría propia en el Senado; mientras que, en caso contrario, aparecerán los controles horizontales que restringen la capacidad de los presidentes de nombrar unilateralmente y los fuerzan a consensuar. Sin embargo, al enfocar los casos particulares, es posible encontrar situaciones más complejas que lo que esta argumentación sugiere. Por ejemplo, situaciones en las que el bloque presidencial mayoritario exhibe una considerable heterogeneidad o donde pueden distinguirse distintos tipos de bloques minoritarios según su tamaño y recursos institucionales. Entendemos que el análisis de los trámites de acuerdos debe dar lugar a esta complejidad.

El modelo de Iaryczower *et al.* (2002) provee algunas herramientas adicionales para comprender las modalidades que puede adoptar la interrelación entre la Presidencia y el Senado. Para estos autores, el grado de control presidencial sobre el Congreso –entendido en función de las mayorías necesarias para cambiar el tamaño de la Corte Suprema o iniciar juicio político a sus miembros– y el alineamiento político de los jueces son los factores que explican la probabilidad de que los miembros de la Corte actúen o no de manera independiente. Para Iaryczower *et al.* es en relación con los alineamientos políticos donde los nombramientos entran en cuestión y la Cámara alta cumple aquí un papel importante al influir, por un lado, en el modo de actuar del Poder Ejecutivo y, por otro, en el ‘tipo’ de juez que acabará siendo electo. Según señalan los autores, si el presidente estuviera en condiciones de nombrar en solitario, los candidatos resultantes serían solamente aquellos más afines. Sin embargo, al tener que someter a los candidatos a la confirmación del Senado, en ocasiones termina seleccionando jueces que no se ajustan exactamente a sus preferencias. De este modo, el modelo

asume que si el presidente tiene la mayoría requerida en el Senado (simple hasta 1994; especial a partir de esa fecha), puede designar al juez de su preferencia. En cambio, si el presidente no cuenta con esa mayoría, la nominación refleja más bien una negociación entre el presidente y la oposición política en el Senado.

Este modelo introduce la lógica de la reacción presidencial anticipada; esto es, un mecanismo de acción (o prevención) según el cual el presidente incorpora anticipadamente en su decisión la situación política en la Cámara alta. En términos generales, la idea de la anticipación presidencial se encuentra bastante instalada tanto en los estudios sobre procesos legislativos como sobre procesos de nominación. Los primeros suelen hacer referencia a las dificultades para medir *nondecisions* (Ames 2002: 186): los proyectos del presidente que no llegan al Congreso cuando la oposición allí es demasiado fuerte, es decir, la relucitancia de los presidentes a impulsar propuestas destinadas a fracasar (Aleman y Calvo 2006: 6). Los segundos –y aquí nos referimos a trabajos del único caso analizado en profundidad, el norteamericano– han recurrido a la anticipación presidencial de las preferencias del Senado para explicar el escaso rechazo de nombramientos por parte del Senado (Hammond y Hill 1993; Moraski y Shipan 1999; Nokken y Sala 2000)<sup>6</sup>. Durante mucho tiempo, las altas tasas de aprobación de los nombramientos presidenciales dieron lugar a la teoría de la “deferencia senatorial”, es decir, a la idea de que el Senado consentía las preferencias del presidente (Chase 1972; Harris 1968; Moe 1987). Hoy, en cambio, la anticipación presidencial o la competencia estratégica entre ambas ramas de gobierno se consideran una explicación más apropiada.

Una variación importante de esta argumentación sobre la anticipación presidencial estratégica tiene que ver con el tipo de nombramientos en juego. Es cierto que los presidentes intentarán anticipar al máximo posible su situación en el Senado para optimizar las chances de aprobación de sus candidatos. Sin embargo, también es cierto que los presidentes no “se juegan” por todos los candidatos del mismo modo. Por un lado, existen diversos niveles de vacantes: no es lo mismo si éstas conciernen a la Corte Suprema de Justicia o a tribunales inferiores, y entre éstos, si se trata, por ejemplo, del fuero penal o el de familia. Es probable que en algunos de estos últimos casos, incluso los presidentes mayoritarios estén dispuestos a negociar los candidatos.

Por otra parte, es importante también tener en cuenta las peculiaridades del contexto. El período en estudio incluye nombramientos llevados a cabo luego de la transición a la democracia. En este contexto especial, la estrategia del presidente Alfonsín no sólo consistió en nombrar a los jueces de la Corte Suprema, sino también en buscar el acuerdo del Senado para los jueces de tribunales inferiores actuantes durante la dictadura. Cabe esperar pues que un presidente en busca de reconfirmaciones no se aproxime al Senado del mismo modo que cuando procura la designación de candidatos propios.

Por todo lo expuesto, aunque factor importante, la anticipación racional es sólo una explicación parcial de lo que sucede con los nombramientos del Poder Ejecutivo

<sup>6</sup> En el caso norteamericano, la Constitución establece que embajadores, ministros públicos y cónsules, jueces de la Corte Suprema y otros funcionarios están sujetos a confirmación. Por ley, los jueces federales, los ascensos militares y un número considerable de funcionarios públicos de alto nivel también deben ser confirmados. En consecuencia, en los últimos veinte años, el Senado procesó unos 25.000 nombramientos al año, correspondiendo la mayoría (alrededor del 90 por ciento) a ascensos militares (*Senate Daily Digest*, Office of the Secretary). Los pliegos confirmados están en torno del 98%.

en el Senado. Al igual que en la sanción de las leyes, presidentes y congresos no sólo negocian *ex ante*, sino también luego de la presentación de sus proyectos, es decir, dentro del ámbito parlamentario, donde pueden encontrar mayores o menores obstáculos a sus propuestas. De hecho, si los presidentes fueran perfectos anticipadores, no se registrarían variaciones en los trámites de sus propuestas en el Congreso, donde se trataría más bien de meras formalidades de ratificación, en las que el presidente siempre obtendría el resultado buscado en el momento deseado. Según muestran los trámites de leyes, es raro que los presidentes sean abiertamente derrotados en la arena parlamentaria, pero también que resulten completamente exitosos ya que sus proyectos suelen ser en buena medida modificados o demorados por el Congreso. Del mismo modo, los pliegos de nombramientos excepcionalmente son rechazados en el Senado, pero pueden resultar demorados y/o finalmente retirados por el Ejecutivo<sup>7</sup>.

Tomamos lo expuesto hasta aquí como punto de partida para plantear las hipótesis de este trabajo, cuyo común denominador es intentar captar en los resultados y la duración de los trámites legislativos las diversas modalidades que puede adquirir la relación entre el Poder Ejecutivo y el Senado. En ellas, no sólo prestamos atención a la situación política del presidente en el Senado, sino a otros factores adicionales: esperamos que los trámites parlamentarios difieran en lo que respecta a los nombramientos de jueces de la Corte Suprema de Justicia y del resto de los fueros (hipótesis 1 y 2), y también según las pautas que regulan dicha tramitación (hipótesis 3 y 4).

*Hipótesis 1:* En lo que respecta a la Corte Suprema, es de esperar una anticipación presidencial *perfecta* debido a la importancia estratégica de sus jueces y a los altos costos que deberían pagar los presidentes por errores cometidos en este nivel. Los presidentes evaluarán al máximo los riesgos que corren antes de efectuar su propuesta al Senado, por lo que los trámites de confirmación de jueces de la Corte Suprema de Justicia serán de corta duración en todas las presidencias en que tengan lugar.

En otras palabras, en situaciones de falta de mayoría del presidente en el Senado, la corta duración de estos nombramientos indica la selección de jueces consensuados con anterioridad, lo cual no necesariamente se da en situaciones presidenciales mayoritarias. Con respecto a los jueces para tribunales inferiores, si el argumento de las mayorías parlamentarias fuera válido, las restricciones al poder presidencial tendrían lugar también sólo en situaciones de falta de mayoría propia en la Cámara alta. Sin embargo, como no todos estos puestos tienen la misma importancia, es probable que la anticipación presidencial no sea perfecta ni tampoco la única estrategia a ser utilizada con respecto a estos jueces. En otras palabras, a diferencia de lo que sucede con los jueces de la Corte Suprema, en los otros nombramientos esperamos encontrar notables variaciones en los resultados y trámites parlamenta-

7 La literatura sobre nombramientos en el caso norteamericano, donde como hemos dicho no hay derrotas abiertas para el presidente, ha prestado bastante atención a la duración del trámite senatorial de nombramientos (Hartley and Holmes 2002; McCarty and Razaghian 1999; Stratmann and Garner 2004; Shipan and Shannon 2003). Esta literatura sugiere que los trámites legislativos de larga duración indican la presencia de negociaciones o conflictos en el ámbito parlamentario, los cuales serían difíciles de captar considerando solamente el resultado final del proceso.

rios y, en situaciones de gobierno dividido, también algunos fracasos presidenciales, como se resume en la siguiente hipótesis:

*Hipótesis 2:* en situaciones de gobierno dividido, los trámites de nombramientos para jueces de tribunales inferiores mostrarán una gran dispersión en la duración de los procesos, un número considerable de expedientes retirados por el Poder Ejecutivo y, eventualmente, expedientes rechazados por el Senado. En situaciones de gobierno unificado, los trámites de nombramiento serán más rápidos y homogéneos, aunque la anticipación presidencial no será perfecta tampoco en estos casos.

Pero este marco de análisis resulta incompleto si omitimos referirnos a las normas que enmarcaron a los nombramientos de jueces en el período bajo estudio. Es sabido que en el caso de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, la reforma constitucional de 1994 (artículo 99) dispuso que el acuerdo del Senado requería de la aprobación de los dos tercios de los miembros presentes, en sesión pública convocada al efecto. En cambio, se ha prestado menor atención al hecho de que desde el año 1983 las reglas para la discusión de acuerdos en la Cámara alta atravesaron dos períodos: el primero marcado por el secreto de los procedimientos (1983-92) y el segundo por la publicidad de la discusión y la votación<sup>8</sup>. Este último período comenzó a regir luego de la reforma al artículo 22 del Reglamento del Senado –sancionada por unanimidad en la sesión del 12/13 de agosto de 1992– que dispuso que todos los nombramientos propuestos por el Ejecutivo serían recibidos y aprobados por el Senado en sesiones públicas, y que, además, la Comisión de Acuerdos podía recibir objeciones de la ciudadanía en los siete días subsiguientes a su presentación.

En 2003 esta reforma del reglamento, que en principio afectó a todos los nombramientos girados por el Poder Ejecutivo, fue extendida específicamente para los pliegos del Poder Judicial. Esta vez el plazo de siete días para recibir objeciones se mantuvo pero, en sintonía con un decreto regulatorio para la selección de candidatos a la Corte Suprema<sup>9</sup>, se incluyeron mayores garantías para la publicidad de los pliegos<sup>10</sup>. Es posible, entonces, que el mínimo de tiempo estipulado en el reglamento del Senado desde 1992 no sólo sirva como aproximación empírica a la transparencia en los procesos de confirmación sino como un indicador adicional de la existencia o no

<sup>8</sup> De acuerdo con las primeras versiones del reglamento del Senado (1854-1877), las designaciones eran tratadas y aprobadas en sesiones públicas. Sin embargo, a propuesta del senador y ex presidente Sarmiento, el Senado decidió seguir el ejemplo de un digesto del Senado norteamericano, que él mismo tradujo al español, que estipulaba que estas decisiones debían tomarse en sesiones secretas. La modificación al reglamento fue aprobada por la Cámara alta en 1877 (Dagrossa 1990: 105-116). Desde entonces, el trámite de los acuerdos se realizó en sesiones secretas del plenario y de la comisión durante más de un siglo, hasta que éstas fueron desechadas por la reforma del reglamento aprobada en el año 1992 (ver la sección 5.b de este trabajo para más información sobre este punto).

<sup>9</sup> El decreto 222/2003 reguló el artículo 99 de la Constitución para otorgar al nombramiento de jueces de la Corte Suprema garantías de publicidad de antecedentes y abrir el proceso a la recepción de objeciones de la ciudadanía en el marco de la Secretaría de Justicia del Poder Ejecutivo. A su vez, dos meses más tarde, el decreto 588 amplió dicho procedimiento para los jueces de tribunales inferiores y del Ministerio Público.

<sup>10</sup> La reforma del 2 de julio de 2003 estipuló que la Secretaría Parlamentaria debía informar públicamente sobre el ingreso de pliegos del Poder Judicial: primero, en el sitio de Internet de la Cámara; segundo, en el Boletín Oficial; tercero, en los dos diarios de mayor circulación del país durante dos días y, en el caso de que los cargos sean en el interior del país, en un diario de mayor circulación nacional y en uno de la jurisdicción donde se cubrirá el cargo (artículo 22). A partir de la segunda publicación de los edictos comienza un plazo de 7 días hábiles durante los que se pueden dejar sentadas observaciones a los candidatos en el registro que posee la Comisión

de límites al Poder Ejecutivo. En efecto, particularmente en situaciones presidenciales mayoritarias en el Senado, la existencia de esta regla llevaría al presidente a seleccionar a los candidatos con mayor cautela, previendo posibles denuncias en el Senado por parte de la sociedad civil que no eran posibles bajo el trámite secreto. Por otra parte, nuestros datos permiten corroborar el hecho más elemental de si esta disposición reglamentaria efectivamente se cumplió en la práctica, ya que su entrada en vigencia (durante el gobierno mayoritario de Carlos Menem) puede haber encontrado resistencias.

*Hipótesis 3:* desde mediados de agosto de 1992, los trámites de nombramientos tendrán, en todos los casos, una duración mínima de 7 días.

Pero la reforma judicial no se limitó, como es sabido, a reglamentar el trámite parlamentario para la confirmación de nombramientos. La Constitución de 1994 trajo aparejadas dos importantes reformas adicionales. La primera apuntó a limitar el margen de acción de los presidentes al momento de la selección de jueces para tribunales inferiores, estableciendo que el presidente nombra a los jueces sobre la base de una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, a la que el Senado debe luego prestar acuerdo en sesión pública (artículo 99)<sup>11</sup>. La segunda reguló la creación del Ministerio Público (artículo 120) que quedó compuesto por dos organismos: la Procuración General de la Nación y la Defensoría General de la Nación. Esta última modificación consolidó y amplió la participación del Senado en este ámbito, lo cual había sido materia de debate constitucional hasta entonces. No sólo el Procurador General y el Defensor General pasaron a ser designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado –por dos tercios de los miembros presentes–, sino que esta cámara amplió sus facultades al participar también del nombramiento del resto de los magistrados del Ministerio Público<sup>12</sup>.

Entendemos que los efectos de estas reformas pueden percibirse también a través del trámite de los nombramientos. Es posible argumentar que a partir de la creación del Consejo de la Magistratura en 1998, y más específicamente de las primeras ternas de jueces, que datan de 2000, los trámites de jueces en el Senado serán también más homogéneos y menos conflictivos porque esta cámara conoce

(art. 22 y 123 ter.) Una vez finalizado dicho plazo, la Comisión de Acuerdos tiene tres días corridos para analizar todas las observaciones, preguntas y pruebas presentadas. Así, puede rechazar aquellas que no sean "razonables" o no cumplan con los requisitos formales de presentación que estipula el reglamento del Senado (artículo 123 quíquies). Luego se informa al candidato para que en los tres días corridos siguientes conteste y agregue las pruebas que considere pertinentes (artículo 123 sexies).

<sup>11</sup> A partir de la reforma constitucional de 1994, el Consejo de la Magistratura de la Nación y el Jurado de Enjuiciamiento también integran el sistema judicial federal, el primero destacándose por su tarea central de ocuparse de la administración del Poder Judicial y de la selección de los jueces; el segundo, por corresponderle la remoción de los jueces de tribunales inferiores (ya que los de la Corte Suprema sólo pueden ser removidos por juicio político). Tales disposiciones constitucionales debieron ser reglamentadas por ley para su puesta en práctica, por lo que estas instituciones sólo actúan desde enero de 1998 cuando fueron promulgadas la ley 24937 y la ley 24939, correctiva de la anterior. La ley 26080 de febrero de 2006 modificó la composición del Consejo.

<sup>12</sup> En cuanto al resto de los magistrados, el Procurador General elabora una terna para el caso de los fiscales, y el Defensor General, para el de los defensores, las que se elevan al Poder Ejecutivo, quien debe seleccionar uno y girarlo al Senado para su confirmación por mayoría simple (Ley 24946, artículo 5). En ambos casos, las ternas se elaboran mediante un concurso público ante un tribunal convocado al efecto (Ley 24946, artículo 6).

que las opciones presidenciales ahora se encuentran más acotadas y tiene a su disposición más información sobre los candidatos, en parte porque el Consejo está integrado también por miembros del Senado<sup>13</sup>. De este modo, nuestra última hipótesis de trabajo queda formulada de la siguiente manera.

*Hipótesis 4:* a partir del año 2000, es decir, a partir de las primeras ternas del Consejo de la Magistratura, la duración de los trámites de nombramientos de jueces exhibirá mayor homogeneidad, al tiempo que disminuirá la tasa de expedientes retirados por el Poder Ejecutivo.

Con respecto al Ministerio Público no hay prácticamente parámetro de comparación anterior a su creación (sólo tres nombramientos que datan del período de Alfonsín), por lo que es difícil hipotetizar sobre el impacto de esta nueva regla. Nos limitaremos a observar el alcance de esta “nueva” función del Senado y a si el tratamiento parlamentario de los fiscales y defensores se diferencia del de los jueces.

### 3. La Comisión de Acuerdos y la distribución del poder partidario

En la literatura norteamericana, la distribución del poder político y los rasgos institucionales del proceso legislativo son los factores que más a menudo se citan para explicar las variaciones y dificultades de los trámites de pliegos de acuerdos. En efecto, se espera, por un lado, encontrar más demoras en los procesos de confirmación de acuerdos en caso de gobierno dividido y, especialmente, cuando los partidos están polarizados (Binder and Maltzman 2002; McCarty and Razaghian 1999; Shipan and Shannon 2003). Por otra parte, se afirma que ciertos rasgos institucionales pueden demorar o acelerar las confirmaciones, según restrinjan o incrementen las chances de la oposición política de intervenir en el proceso legislativo. En este sentido, algunas instituciones, como la intervención de comisiones, el rol de la presidencia de las comisiones y las mayorías requeridas para la sanción, influyen tanto en el proceso como en el resultado final (Binder and Maltzman 2002; Hartley and Holmes 2002). En esta sección, mostraremos la importancia central que la Comisión de Acuerdos tiene en el caso argentino y evaluaremos los recursos institucionales de los partidos políticos a lo largo del período bajo estudio.

La Comisión de Acuerdos, que actúa como permanente desde 1914 (Pitt Villegas 2004: 288), es considerada una de las tres más importantes del Senado, junto con la de Asuntos Constitucionales y la de Presupuesto y Hacienda<sup>14</sup>. Su competencia tiene carácter exclusivo y, a diferencia de lo que sucede con los proyectos de ley, el giro de los acuerdos a comisión no genera dudas de superposición de competencias

<sup>13</sup> Antes de la ley modificatoria de 2006, o sea durante el período en estudio de este trabajo, el Consejo de la Magistratura estaba integrado por 20 miembros: el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; cuatro jueces del Poder Judicial de la Nación; ocho legisladores, cuatro por cada Cámara; cuatro representantes de los abogados de la matrícula federal; un representante del Poder Ejecutivo y dos representantes del ámbito científico y académico.

<sup>14</sup> En una encuesta realizada en el año 2002, se preguntó a los senadores cuáles eran las comisiones más importantes de su cámara: la Comisión de Acuerdos resultó tercera en el ranking con 17 menciones, luego de las de Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda, que fueron mencionadas 40 veces cada una (Llanos 2003: 141).

entre comisiones. Esto significa que a lo largo del trámite parlamentario, que comienza con el ingreso de los pliegos por la mesa de entradas del Senado y culmina con la votación final en el recinto, la Comisión de Acuerdos es el ámbito principal de análisis y negociación de nombramientos. El resultado del trabajo que ella lleva a cabo se expresa en la emisión de dictámenes que deben contar con la firma de más de la mitad de sus integrantes. Lo cual nos conduce inmediatamente a la cuestión central de la distribución del poder político-partidario.

En efecto, como sucede con el resto de los asuntos de tratamiento parlamentario, la suerte de los pliegos propuestos por el Poder Ejecutivo depende de la distribución del poder político dentro de la comisión. Esto incluye tanto el tamaño del contingente partidario del presidente (minoría o mayoría, mayoría absoluta o relativa) como la distribución de poder entre las autoridades de la comisión (básicamente, si el gobierno tiene la presidencia de la comisión o no). Con respecto al primer punto, el reglamento estipula que la composición de las comisiones debe ser tal que, “en lo posible, los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara” (artículo 91); y dispone que “los miembros de las comisiones permanentes duran en ellas hasta la próxima renovación del Senado, de no mediar su renuncia” (artículo 93)<sup>15</sup>. De esta manera, la composición política de la comisión debe variar según la integración de la Cámara de Senadores, aunque en la práctica, como veremos enseguida, pueden detectarse variaciones adicionales que serían el producto de negociaciones políticas.

Una peculiaridad del Senado argentino es la estabilidad de su mayoría. Dicha estabilidad se ha mantenido a pesar de importantes reformas institucionales<sup>16</sup>, y ha tenido como consecuencia que mientras los presidentes justicialistas (PJ) (Menem 1989-99; Duhalde 2001-03; Kirchner 2003-2007) siempre contaron con mayorías absolutas en esta cámara, los dos presidentes radicales (UCR) sólo lograron un contingente legislativo levemente inferior al 40% de las bancas en el caso de Alfonsín (1983-89) y del 30 % en el de De la Rúa (1999-2001). El Cuadro 1 compara la composición de la Comisión de Acuerdos con la del Senado de la Nación entre 1983 y 2007. En primer lugar, observamos que el PJ controló la mayoría en la Comisión desde 1983<sup>17</sup>, es decir, que estuvo en condiciones de hacer fracasar las reuniones de la comisión ya que, según el artículo 100 del reglamento, ésta necesita contar con quórum (más de la mitad de sus integrantes) para comenzar sus reuniones. Por su parte, al Radicalismo siempre le correspondió la primera minoría, mientras que sólo a partir de 1989 se abrió espacio

<sup>15</sup> El Reglamento interno también establece la cantidad de integrantes que deben tener las comisiones, o al menos el número máximo de integrantes, ya que en algunas circunstancias existieron vacantes. Diversas reformas del Reglamento modificaron la cantidad de integrantes de las comisiones. En lo que respecta a la Comisión de Acuerdos, para el período de estudio el Reglamento dispuso 9 miembros entre 1983 y 1988. Luego, una modificación del 10/11/1988 aumentó los integrantes a 11 y otra del 20/12/1995 a 18. Finalmente, el 18/12/2002 una nueva reforma redujo a 15 los integrantes de la Comisión (Pitt Villegas 2004).

<sup>16</sup> Efectivamente, a partir de la reforma constitucional de 1994, los senadores pasaron a ser elegidos directamente, la representación aumentó de dos a tres senadores por provincia, los mandatos fueron acortados de nueve a seis años, y la renovación por tercios se mantuvo, aunque pasó a ser por bienios en lugar de trienios. Los cambios constitucionales fueron incorporados gradualmente, a lo largo de un período de transición, que culminó con la renovación total del Senado en 2001.

<sup>17</sup> Entre 1983 y 1989 el PJ tuvo la mayoría absoluta a pesar de no contar con esta mayoría en la Cámara. Ello se debe a que entre 1983 y 1988 tanto el PJ como la UCR estaban sobrerepresentados –en comparación con las proporciones en el recinto– porque no había ningún representante de los partidos provinciales.

**CUADRO 1**  
**Composición de la Comisión de Acuerdos y del Senado de la Nación**  
**por bloque político (1983-2007)**

Año	Composición de la Comisión (%)			Composición del Senado (%)		
	PJ	UCR	Otros	PJ	UCR	Otros
1983-1988	56,6	44,4	0	45,7	39,1	15,2
1989	54,5	36,4	9,1	45,7	39,1	15,2
1990-1991	72,7	18,2	9,1	56,5	30,4	13,1
1992	54,5	36,4	9,1	56,5	30,4	13,1
Marzo-junio 1993	60	30	10	56,5	22,9	18,8
Junio 1993-1995	63,6	27,3	9,1	58,3	22,9	18,8
1996-oct. 1997	55,6	33,3	11,1	55,5	29,2	15,3
Oct.-dic. 1997-	52,9	35,3	11,8	55,5	29,2	15,3
1998	55,6	33,3	11,1	55,5	29,2	15,3
1999-2001	61,1	33,3	5,6	55,5	30,6	13,9
2002	61,1	33,3	5,6	56,9	30,6	12,5
2003	60	33,3	6,7	56,9	30,6	12,5
2004-2005	60	33,3	6,7	55,6	29,2	15,3
2006-abril 2007	66,7	26,7	6,7	56,9	18,1	25

Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Dirección General de Comisiones del Honorable Senado de la Nación y la página web del Senado de la Nación.

en la comisión para uno o dos senadores de partidos provinciales. En segundo lugar, llaman la atención los cambios en la composición, más frecuentes que las renovaciones parciales del Senado cada tres años, lo que a su vez da lugar a variaciones en la representación partidaria. A diferencia de la estabilidad en la composición de la comisión –no sólo en el peso de los partidos sino también en los miembros– en ambas administraciones radicales y en el período duhaldista, dichos cambios fueron más usuales bajo los dos gobiernos de Menem.

Los cambios en la composición se conectan con el aumento de miembros de la Cámara alta que tuvo lugar a partir de 1989 (se incorporaron 2 senadores más a la comisión), pero la existencia de lugares vacantes entre 1993 y 1997 que nunca fueron ocupados sugiere la presencia de motivaciones políticas. Si comparamos el peso del PJ y la UCR en el Senado en general y en la Comisión en particular, detectamos ocasiones en que el PJ tiene más legisladores en la comisión que los correspondientes. Por cierto, matemáticamente es imposible que la proporción sea idéntica en ambas; sin embargo, vemos en el cuadro que en 1990 y 1991, el PJ se encuentra sobrerepresentado (y la UCR subrepresentada) porque aquel partido tiene al menos un legislador “extra”<sup>18</sup>. Del mismo modo, entre 1999 y 2003 el PJ se encuentra sobrerepresentado, aunque esta vez pierde espacio el grupo de partidos provinciales al que le corresponderían dos miembros en lugar de uno. A nuestro entender,

<sup>18</sup> En la Cámara de Senadores, en PJ tiene el 56,5 % de las bancas y en la Comisión el 72,7%. Con un senador menos en la Comisión el PJ tendría el 64% y con 2 menos, el 55%.

estas variaciones no sólo muestran la importancia estratégica de esta comisión (esto al menos era así para el PJ en 1990) sino también la incidencia de las negociaciones políticas (los partidos distribuyen, reclaman y ceden recursos a lo largo del sistema de comisiones).

Con respecto a las autoridades, las comisiones del Senado nombran anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, quienes pueden ser reelectos (artículo 92 del reglamento interno). El presidente tiene importantes poderes de agenda ya que es el encargado de realizar el temario que considerará la comisión en sus reuniones y de convocarlas. Es, además, el jefe del staff de la comisión. El resto de los puestos directivos son distribuidos en función del peso relativo de los partidos y de las negociaciones políticas. Dichos puestos suelen ser más importantes por los recursos que le otorga al senador para su clientela que por su peso en el proceso legislativo. En el siguiente cuadro vemos que durante la mayor parte del gobierno de Alfonsín, el oficialismo ocupó tanto la presidencia como la secretaría de la Comisión de Acuerdos y el PJ estuvo a cargo de la vicepresidencia. En 1989, año del traspaso de mando presidencial del Radicalismo al Justicialismo, ocupó la presidencia de la comisión el Partido Liberal de Corrientes. Desde 1990 hasta la actualidad, el PJ mantuvo la presidencia de la Comisión (con excepción de unos meses en 1997 debido al fallecimiento del entonces presidente, Deolindo F. Bittel). Mientras que entre 1990 y 1992, y entre 1996 y 2003, la vicepresidencia estuvo ocupada por la UCR, y la secretaría por el PJ. Entre 1993 y 1995 ambos cargos estuvieron vacantes. En síntesis, en todas las administraciones el oficialismo estuvo en condiciones de controlar la agenda de la comisión, con la única excepción de la presidencia de De la Rúa, cuando dicho control correspondió al PJ, principal partido de oposición y con mayoría en la Cámara.

Para finalizar con la distribución de los recursos políticos, el Cuadro 3 muestra la cantidad mínima de firmas requeridas para emitir dictamen entre 1983 y 2007, y compara esta cifra con el total de senadores que el PJ tenía en la comisión. Esta

**CUADRO 2**  
**Autoridades de la Comisión de Acuerdos por partido político (1983-2007)**

Año	Presidencia	Vicepresidencia	Secretaría
1983 - 1988	UCR	PJ	UCR
1989	Liberal	PJ	UCR
1990 - 1992	PJ	UCR	PJ
1993 - 1995	PJ	Vacante	Vacante *
1996 - 2003	PJ**	UCR	PJ***
2004 - 2007	PJ	UCR	Renovador

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información brindada por la Dirección General de Comisiones del Honorable Senado de la Nación.

\* En octubre asume Vaquir (PJ) como Secretario.

\*\* Entre octubre y diciembre de 1997 el cargo quedó vacante debido al fallecimiento del entonces presidente, Deolindo F. Bittel el 22 de septiembre de 1997.

\*\*\* Entre octubre y diciembre de 2001 quedó vacante porque el senador Ricardo Branda pidió licencia para incorporarse en el directorio del BCRA.

**CUADRO 3**  
**Emisión de los dictámenes en la Comisión de Acuerdos (1983-2007)**

Año	Mínimo de firmas para despachar	Cantidad de integrantes del PJ	Cantidad total de integrantes
1983-1988	5	5	9
1989	6	6	11
1990-1991	6	8	11
1992	6	6	11
1993 (marzo-junio)	6	6	10
Junio 1993-1995	6	7	11
1996-octubre 1997	10	10	18
1997 (octubre-diciembre)	9	9	17
1998-2002	10	10	18
2003	8	9	15
2004-2005	8	9	15
2006-2007	8	10	15

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información brindada por la Dirección General de Comisiones y el Reglamento Interno del Honorable Senado de la Nación.

información refleja cómo el poder partidario se traducía en el trámite parlamentario de los nombramientos. Es notable que durante todos esos años el PJ siempre tuvo en su poder la cantidad mínima de firmas necesarias para emitir dictámenes. Siendo oposición, esto le permitía –mediante el acuerdo entre todos sus miembros– bloquear los pliegos, mientras que, en caso de estar en el gobierno, le otorgaba la oportunidad de dictaminar sin el acuerdo de la oposición<sup>19</sup>.

En suma, a lo largo de esta sección mostramos los recursos con que contaban el oficialismo y la oposición para negociar la confirmación de pliegos para el Poder Judicial bajo los distintos gobiernos del período estudiado<sup>20</sup>. Durante el gobierno de Alfonsín, el PJ manejaba dos importantes herramientas para bloquear la labor de la Comisión de Acuerdos: primero, podía controlar el quórum y, así, hacer fracasar las reuniones; segundo, podía impedir que se emitieran dictámenes luego de que el pliego hubiera sido considerado por la Comisión. Sin embargo, en esos años, la UCR al menos contaba con un 44% de los miembros y controlaba la agenda de la comisión a través de la presidencia. Por cierto, el control de la agenda de la comisión no

<sup>19</sup> A su vez, entre 1990 y 1995, se encontraba en la comisión Romero Feris por el partido provincial Autonomista de Corrientes, cercano al entonces presidente Menem. A partir de 1996 y hasta fines de 1998, se suma el senador Oyarzún por el Movimiento Popular de Tierra del Fuego, también cercano al menemismo. Es decir que en caso de que los justicialistas en la comisión no estuvieran de acuerdo, el Ejecutivo podía contar con uno o dos legisladores de apoyo.

<sup>20</sup> Por cierto, el trámite de los nombramientos continúa luego de la aprobación en comisión hasta su aprobación definitiva en sesión ejecutiva del plenario de la cámara. Podría argumentarse que es ésta también una instancia importante a tener en cuenta, ya que los expedientes pueden ser allí nuevamente demorados o bloqueados. Sin embargo, las decisiones de la Comisión de Acuerdos no son normalmente contradichas en el recinto y, además, a diferencia de lo que sucede con el trámite de leyes, no transcurre más de una semana entre la emisión de dictamen y la aprobación en el recinto (entrevista con el Secretario de la Comisión de Acuerdos, Carlos Casal, 20 de julio de 2006).

puede alterar la voluntad de la mayoría política si ésta está en manos de la oposición, pero es un recurso organizativo importante para enmarcar las negociaciones con el Ejecutivo y el *timing* del trabajo parlamentario. Durante el gobierno de De la Rúa, el oficialismo radical también perdió estas ventajas. Las cosas fueron muy distintas para el Justicialismo en el poder. Tanto en los años de Menem como de Duhalde y de Kirchner, el PJ controlaba la presidencia de la comisión, la mayoría y hasta la cantidad mínima de firmas para emitir dictamen. A continuación analizamos cómo esta distribución del poder institucional actuó sobre el trámite de los nombramientos del Poder Judicial.

#### 4. El presidente y los nombramientos para el Poder Judicial

Como mencionamos en la introducción, el Poder Ejecutivo y el Senado nacional concurren en el nombramiento de los jueces de la justicia federal (esto es, no intervienen en las justicias locales o provinciales sino en los juzgados que atienden casos regulados por las normas federales o nacionales) y de la justicia “nacional”, que, a pesar de su nombre, es la justicia común u ordinaria de la ciudad de Buenos Aires. Con respecto a esto último, los jueces comunes de la Capital Federal son designados y removidos como los de la justicia federal y están en el presupuesto nacional<sup>21</sup>. En la organización federal y “nacional” de la ciudad de Buenos Aires, el Poder Judicial se compone de tres niveles: los juzgados de primera instancia, las cámaras de apelación y una cúpula común constituida por la Corte Suprema. En la justicia federal, los dos primeros niveles se distribuyen en todo el país, con una cantidad de tribunales y jueces que depende de la población y la litigiosidad del territorio que les compete<sup>22</sup>.

Con respecto al universo de jueces que abarcan todas estas categorías, la cifra más aproximada de que disponemos es de 662 jueces para el año 1992 (Gershmanik 2005: 228). El mismo autor muestra (2005: 227) que entre 1992 y 2000 el total de jueces federales se incrementó en un 22% por la creación –por ley– de nuevos juzgados, mientras que el aumento de las causas ingresadas fue del 55%. Aunque se trate de cifras aproximadas, nos sirven como parámetro para evaluar el alcance del trabajo llevado por la Comisión de Acuerdos entre 1983 y principios de 2007. Según los registros oficiales del Senado de la Nación, en este período los presidentes sometieron a consideración del Senado un total de 1.824 nombramientos de jueces. Como se observa en el Cuadro 4, los mismos abarcaron todas las instancias del Poder Judicial

<sup>21</sup> La reforma constitucional de 1994 estipuló la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires por lo que es de esperar que, en algún momento, esta justicia “nacional” sea transferida a la ciudad. En este caso, el Poder Judicial de la Nación sólo quedaría compuesto por la justicia federal, pero esto no ha sucedido hasta la fecha. Desde 1998, el Consejo de la Magistratura también participa de la selección de los jueces nacionales.

<sup>22</sup> Algunos fueros federales tienen también asiento en la Ciudad de Buenos Aires: Cámara Criminal y Correccional Federal, Cámara Civil y Comercial Federal, Cámara Contencioso-Administrativo Federal, Cámara de la Seguridad Social Federal. Por su parte, la justicia ordinaria de la ciudad de Buenos Aires está compuesta por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico. En el interior del país, las cámaras federales no están separadas por fueros como en la capital, sino que juzgan causas de todas las materias. Para mayor información sobre la estructura del poder judicial argentino, consultar Molinelli *et al.* (1999: 637-655) y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2002).

**CUADRO 4**  
**Total de nombramientos según categoría (1983-2006)**

	Federal	Capital Federal
Corte Suprema	21 (2,6%)	-
Cámaras de apelación	267 (33,0%)	255 (25,1%)
Primera instancia*	278 (34,4%)	598 (58,9%)
Tribunales orales**	137 (16,9%)	145 (14,3%)
Ministerio publico	66 (8,2%)	17 (1,7%)
Con jueces de la corte	39 (4,8)	-
Total	808	1015
Aprobados (%)	88,7%	89,6%

\*Un expediente sin información sobre el distrito de pertenencia.

\*\*Creados en 1992, los clasificamos aparte por su impacto sobre el total de jueces.

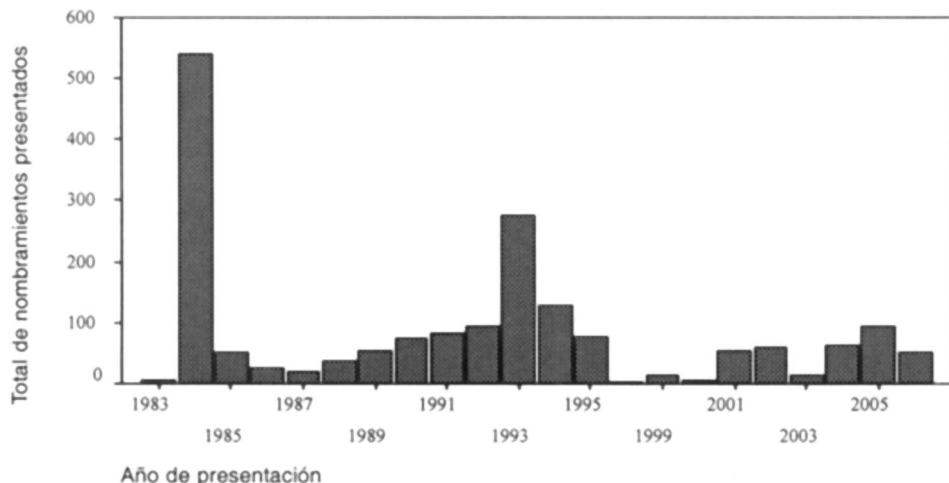
tanto en la justicia federal (44,3%) como en la de Capital Federal (55,6%). Alrededor del 89% de las propuestas presidenciales fueron aprobadas por el Senado.

En otras palabras, si bien en teoría los jueces gozan de estabilidad vitalicia (desde 1994, cesan al cumplir 75 años) y el Poder Ejecutivo sólo propone nombramientos cuando se producen vacantes en el sistema, los totales presentados en el párrafo y cuadro anteriores muestran que, en la práctica, los presidentes han intervenido activamente en los cambios del personal judicial. Por cierto, no resulta fácil determinar las motivaciones políticas que se encuentran detrás de los nombramientos. Por su saliencia pública, los cambios en la Corte Suprema, a los que nos referiremos más adelante, pueden ser reconstruidos con mayor precisión. En cambio, los nombramientos en los tribunales inferiores merecen un tratamiento aparte. Al respecto, la distribución de las propuestas de nombramientos a lo largo del período en estudio resulta útil para abordar esta cuestión. Si observamos los pliegos girados por el Poder Ejecutivo al Senado entre 1983 y 2006 (Gráfico 1), hallamos que el total de 1.824 (es decir, un promedio de 86,8 propuestas al año), se distribuye muy desigualmente a lo largo del período. En este sentido, se destaca el año 1984, con la solicitud al Senado de 539 nombramientos. Desde el momento en que ningún año posterior condensa tantas propuestas de nombramientos como éste, aquí aparecen con claridad las motivaciones presidenciales vinculadas al cambio de régimen político. No obstante, según se desprende de informaciones periodísticas de la época, el presidente Alfonsín no buscaba un cambio de nombres sino más bien obtener la aprobación del Senado a fin de mantener en funciones a jueces que habían actuado durante la dictadura militar<sup>23</sup>.

Las motivaciones políticas no dejaron de afectar la composición del Poder Judicial durante las dos presidencias de Carlos Menem, aunque el patrón que las mismas exhiben es totalmente distinto. Con un total de 776 propuestas de nombramientos durante su primera presidencia, Menem fue el presidente que más pliegos de jueces sometió a consideración del Senado. Como mencionamos antes, el Poder

<sup>23</sup> Esto sugieren las declaraciones del Ministro de Justicia, Carlos Alconada Aramburú, quien afirmó a la prensa que el 70% de los jueces que obtuvieron acuerdo del Senado ejercían sus cargos antes del 30 de octubre de 1983 (*La Nación*, agosto de 1984, citado en Smulovitz 1995: 94).

**GRAFICO 1**  
**Total de nombramientos por año de presentación**  
**(1983-2007)**



Judicial creció durante estos años, por lo que nuestros datos muestran nombramientos nuevos por la creación de juzgados: el año 1993 sobresale con 277 propuestas, principalmente por los nombramientos correspondientes a los tribunales orales (134 en total) que habían sido creados durante el año anterior<sup>24</sup>. Entre 1992 y 1994, Menem presentó un total de 238 pliegos de jueces para tribunales orales, de los cuales sólo el 26 por ciento (57) de los candidatos había ocupado algún cargo en el Poder Judicial de la Nación desde 1983. En síntesis, los nuevos cargos otorgaron a Menem la oportunidad de intervenir en el nombramiento de un gran número de jueces, pero la elevada cantidad de pliegos presentados durante su primera presidencia sugiere que su intervención en cuestión de nombramientos abarcó también numerosos casos no relacionados con la creación de tribunales.

No obstante, el segundo mandato de Menem (1995-1999) se caracteriza por la "abstención" en materia de nombramientos. A pesar de que habrían existido vacantes en la justicia federal durante esos años, los datos muestran que la ocupación de las mismas quedó pendiente<sup>25</sup>. La explicación más plausible para esta situación parece referirse a que, a partir de la reforma constitucional de 1994, los nombramien-

<sup>24</sup> Los tribunales orales fueron introducidos en 1992 a raíz de la puesta en vigencia del Código Procesal Penal de la Nación (Ley 23984) para juzgar delitos criminales cuyas penas máximas son mayores de tres años. En el orden administrativo dependen de la Cámara Nacional de Casación Penal (Gershanik 2005: 223). Además de los tribunales orales, durante estos años se crearon cerca de 55 juzgados federales, la mayoría con asiento en el interior. En cuanto a la justicia ordinaria de la Capital Federal, los únicos cambios registrados concernieron a la creación de tribunales orales.

<sup>25</sup> Habrían existido al menos 21 puestos vacantes en la justicia federal, según informara La Nación del 30 de mayo de 1996 (citado en Finkel 2004: 70). En su segundo mandato Menem propuso sólo 16 pliegos al Senado, 6 correspondientes al Ministerio Público (presentados hacia el final del período) y 10 de conjueces de la Corte Suprema.

tos para tribunales inferiores solamente podían llevarse a cabo mediante la intervención del Consejo de la Magistratura. No obstante, las desinteligencias entre la oposición política y el gobierno –que se resistía a dar garantías para la creación de un cuerpo independiente– demoraron la instauración del consejo hasta finales del segundo mandato de Menem<sup>26</sup>. Los nombramientos en la Justicia volvieron a tener lugar regularmente durante la presidencia de Fernando de la Rúa. Desde entonces, a los totales de propuestas presidenciales de pliegos de jueces, se sumaron los pliegos para puestos del Ministerio Público que habían estado prácticamente ausentes hasta entonces. La incorporación de estos últimos en el trámite parlamentario amplió notablemente las facultades del Senado en materia de nombramientos.

En síntesis, las presidencias de Alfonsín y Menem se destacan por el elevado número de propuestas para el nombramiento de jueces, bastante por encima de las vacantes existentes, lo cual se conoce en la literatura como “politización” del Poder Judicial, particularmente en el último caso. El margen de maniobra presidencial en la selección de los candidatos es una diferencia importante entre estas presidencias y las subsiguientes ya que el mismo se redujo notablemente a partir de la creación del Consejo de la Magistratura. Por otra parte, los totales de pliegos presentados por Alfonsín y Menem también reflejan la intervención y el diálogo con el Senado –en la forma de pliegos retirados o rechazados–, cuestión que analizaremos enseguida.

## 5. El Senado frente a los pliegos del Poder Judicial

Esta sección analiza si las propuestas originales del Ejecutivo sufrieron alguna modificación o restricción en el Senado, intentando dar respuesta a las hipótesis planteadas en la Sección 2. Comenzamos con los nombramientos de la Corte Suprema, seguimos con los tribunales inferiores y el impacto del cambio de reglas, para finalizar con el Ministerio Público.

### a. *Los nombramientos de la Corte Suprema*

Es tema conocido que los cambios en la Corte Suprema en Argentina han acompañado la inestabilidad del régimen político a lo largo del siglo XX: el gobierno de Juan Domingo Perón designó a la casi totalidad de los miembros de la Corte Suprema –con la sola excepción del juez Tomás Casares– luego de una remoción en masa por juicio político; en 1955, al ser derrocado Perón, se renovaron todos sus miembros; con los golpes militares de 1966 y 1976 sucedió lo mismo; y la situación se reiteró con la reasunción de los gobiernos constitucionales, ya que los jueces *de facto* renunciaron a sus cargos (Smulovitz 1995). A comienzos del régimen democrático iniciado en 1983, la estabilidad de los funcionarios del más alto tribunal también fue puesta en cuestión. El trámite parlamentario de estos nombramientos muestra el

<sup>26</sup> La disposición transitoria decimotercera que acompañó la reforma constitucional de 1994 estableció que “A partir de los trescientos sesenta días de la vigencia de esta reforma, los magistrados inferiores solamente podrán ser designados por el procedimiento previsto en la presente Constitución”. No obstante, la ley que dispuso la creación del Consejo de la Magistratura fue sancionada recién a fines de 1997, sus integrantes nombrados un año después, y el comienzo de sus actividades tuvo lugar a comienzos de 1999, esto es, casi cinco años después de sancionada la nueva constitución (Finkel 2004: 72).

cumplimiento de la Hipótesis 1, principalmente hasta 2003, año en que comenzaron a regir nuevas reglas para la designación de estos magistrados.

Por cierto, entre 1983 y 2006, pueden observarse 21 cambios de jueces de la Corte, todos con gran resonancia pública por su alto contenido político (Alfonsín 6, Menem 10, Duhalde 1, Kirchner 4). De la Rúa fue el único presidente del período que en sus dos años de gobierno no propuso cambios en la Corte. La mayor parte de los nombramientos en ese lapso tuvo contenido político. Pocos jueces dejaron sus puestos por causas naturales o motivaciones personales: Levene (1995) fue el único que se fue por jubilación; Carrió (1985) y López (2003) se retiraron por cuestiones de salud; Belluscio (2005) renunció antes de cumplir 75 años y Bossert (2002) por cansancio moral.

Nuestros datos indican que, como esperábamos en la Hipótesis 1, la confirmación de los jueces de la Corte Suprema constituye un trámite sumamente veloz: 24 días en promedio en el total de los casos, siendo los más ágiles los del período de Raúl Alfonsín. Con respecto a éstos, una de las primeras acciones del presidente al asumir el poder en 1983 fue solicitar acuerdo del Senado para el nombramiento de los cinco miembros de la Corte Suprema y del Procurador General, Juan Octavio Gauna. Tal solicitud fue presentada luego de la renuncia de los jueces en ejercicio ante la amenaza del presidente de despedirlos por decreto, evitando el procedimiento del juicio político (Chávez 2004: 459). Los pliegos para los nuevos acuerdos fueron presentados en diciembre de 1983 y aprobados en sólo ocho días por el Senado donde, cabe recordar una vez más, la oposición contaba con mayoría. Alfonsín volvió a nombrar un juez de la Corte en 1985 (Bacqué) que fue aprobado en tiempo récord: un día. La Corte de Alfonsín incluyó, no obstante, jueces de diversos orígenes ideológicos y políticos<sup>27</sup>.

Carlos Menem también fue un perfecto anticipador si se considera que el trámite de sus jueces supremos tardó en promedio sólo 21 días. Sin embargo, el diferente juego partidario dio otro espacio de acción a las ambiciones presidenciales y condujo a la composición de una Corte sumamente cuestionada. Para comenzar, el presidente Menem buscó generar una mayoría favorable en la Corte Suprema enviando al Congreso un controvertido proyecto para la ampliación de sus miembros (de cinco a nueve). Tal proyecto, aprobado luego de un difícil trámite parlamentario, le permitió a Menem nombrar seis jueces, sobre el total de nueve, ya que a los cuatro jueces nuevos se sumaron dos renuncias<sup>28</sup>. El nombramiento de los cuatro jueces fue, por su parte, también irregular y cuestionado por la oposición. Aunque no encontramos registros oficiales de los mismos (no figuran entre los Asuntos Entrados al Senado ni en el Diario de Sesiones), informaciones periodísticas indican que los cuatro pliegos de acuerdos fueron girados al Senado el 18 de abril de 1990 y aprobados al día siguiente en una sesión secreta, como era la regla entonces, de siete minutos (*Página 12*, 20/4/90; Verbitsky 1993: 52).

<sup>27</sup> Augusto César Belluscio y José Severo Caballero (radicales, aunque no alfonsinistas), Genaro Rubén Carrió (independiente), Carlos Santiago Fayt (socialista) y Enrique Santiago Petracchi (peronista) (Larkins 1998: 439).

<sup>28</sup> Los jueces que renunciaron fueron Bacqué y Caballero, por lo que en 1990 Menem nombró los siguientes seis jueces: Oyhantarte, Nazareno, Cavagna Martínez, Levene, Barra (el 25/4/90) y Moliné O'Connor (el 6/8/90).

La hegemonía menemista sobre la Corte Suprema se extendió a lo largo de los diez años de su estadía en el poder, pero ello no impidió algunos cambios reclamados por la oposición. Es sabido que el Pacto de Olivos entre el Radicalismo y el Justicialismo, que permitió la reforma constitucional de 1994, trajo aparejados desplazamientos y nuevas designaciones en la Corte, esta vez más aceptables para el partido Radical. A raíz del pacto renunciaron Mariano Cavagna Martínez y Rodolfo Barra; y fueron nombrados Guillermo López y Gustavo Bossert. Estos nombramientos fueron los más demorados de la Corte de Menem (51 días). No obstante, con la designación de Adolfo Vázquez, amigo personal del presidente, luego del retiro del juez Levene en 1995, se mantuvo la preponderancia presidencial.

El único nombramiento para la Corte Suprema que tuvo lugar bajo el gobierno de Eduardo Duhalde también se adecua al patrón de los nombramientos expeditivos. Se trata de la vacante que dejara la renuncia de Gustavo Bossert por "cansancio moral", luego de que la Cámara de Diputados cerrara un intento de juicio político contra todos los jueces de la Corte (*La Nación* 14/12/2002). Así, el presidente –luego de negociaciones con el PJ y la UCR– propuso al entonces presidente provisional del Senado Juan Carlos Maqueda como candidato a ministro de la Corte. Su confirmación en el Senado llegó al octavo día: luego de cumplidos los 7 reglamentarios para ser observado en la comisión, el PJ, apoyado por varios partidos provinciales, aprobó una moción sobre tablas para considerarlo en el recinto sin dictamen de la Comisión de Acuerdos. La UCR, que hasta la víspera apoyaba la confirmación, el día de la aprobación decidió pedir la postergación de su tratamiento debido a divergencias internas. A pesar de no contar con el apoyo radical, el pliego logró ser aprobado por los dos tercios de los presentes.

El patrón de aprobaciones expeditivas para la Corte Suprema parece tener fin con los nombramientos que tuvieron lugar durante el gobierno de Kirchner. Los cuatro jueces propuestos tardaron en promedio 59 días en ser confirmados por el Senado, siendo la jueza Argibay la más demorada. A nuestro entender, estos casos muestran, por un lado, el impacto de las reglas incorporadas en 2003 para la confirmación de jueces en el Senado (ver notas 9 y 10) y, por otro, que Kirchner no fue un anticipador tan perfecto como sus antecesores ya que dos pliegos –los de Zaffaroni y Argibay– demandaron intensas negociaciones para ser aprobados. En efecto, si bien los nombramientos de los jueces Elena Highton de Nolasco y Ricardo Lorenzetti no recibieron mayores objeciones y fueron aprobados por consenso en el Senado, los acuerdos de Eugenio Zaffaroni (aprobado en 49 días) y de Carmen Argibay (en 110 días) recibieron 40 impugnaciones y 8 adhesiones, y 2.582 impugnaciones y 319 adhesiones, respectivamente, al ser puestos en observación en la Comisión de Acuerdos. La posición pública de Argibay a favor del aborto, sumada a su condición de atea, motivó objeciones de la sociedad civil y de la Iglesia católica (que se opuso a ambos nombramientos), las cuales, a su vez, impactaron en la actitud de senadores. Según se desprende del Cuadro 3, para el período 2003-2004 el oficialismo debía reunir al menos 8 firmas para que un pliego contara con dictamen de comisión y el mismo lograba reunir nueve miembros en total. Sin embargo, las objeciones de la opinión pública dificultaron la cohesión del bloque justicialista que logró reunir el número mínimo de firmas pero votó dividido: en el primer caso, 7 senadores del PJ votaron a favor y uno en contra; y, en el segundo, fueron 5 los que votaron a favor y 3 en contra.

Más aún, las negociaciones debieron continuar dentro del propio bloque oficialista para lograr que ambos pliegos fueran aprobados en el recinto. En el debate por el acuerdo de Zaffaroni, Miguel Angel Pichetto –presidente del bloque del PJ– declaró “somos senadores del Gobierno; ésta es una pulseada política y no podemos permitirnos una derrota, como sería el rechazo de un candidato a ocupar un lugar en la Corte” (versión taquigráfica HSN, 16/10/2003). Y en el caso de Argibay, las fuentes periodísticas señalaron que los gobernadores debieron tomar partido (*La Nación*, 8/7/2004). Finalmente, las votaciones de los pliegos de Zaffaroni y Argibay fueron favorables sólo por un margen de 3 votos en el primer caso y de 2 en el segundo.

En síntesis, en un plazo de 14 meses el Senado confirmó cuatro jueces de la Corte Suprema de Justicia durante el gobierno de Kirchner. Como en los casos anteriores de presidentes mayoritarios, bajo esta presidencia primó también el poder de la mayoría presidencial. Sin embargo, los trámites parlamentarios de estos jueces exhiben, al mismo tiempo, el impacto del cambio en las reglas de nominación. Finalmente, en 2006 se aprobó la ley 26.183 que redujo a cinco los integrantes de la Corte Suprema, dejando sin efecto la controvertida reforma de Menem. En la actualidad, la Corte cuenta con 6 miembros; y cuando uno de estos puestos quede vacante, no será ocupado.

### *b. Los nombramientos para tribunales inferiores*

Intentando proporcionar una perspectiva general y, al mismo tiempo, observar el cumplimiento de la segunda hipótesis de este trabajo, el Cuadro 5 abarca todas las categorías de nombramientos estudiados, exceptuando los referentes a la Corte Suprema, que ya fueron comentados, y del Ministerio Público, que abordaremos más adelante. A primera vista llaman la atención las altas tasas de jueces que resultan aprobados por el Senado, todas por encima del 85 por ciento, y esto igualmente para gobiernos tanto minoritarios como mayoritarios. En el gobierno de Alfonsín y en el primer período de Menem –ambos con totales elevados de jueces propuestos para confirmación y con mayorías muy distintas en el Senado–, la tasa de confirmación es prácticamente la misma. Más aún, el segundo caso de gobierno dividido, el de Fernando de la Rúa, con una mayoría en esa Cámara todavía más pequeña que la que acompañó a Alfonsín, muestra una tasa de aprobación más alta. En otras palabras, a juzgar por los elevados porcentajes de pliegos aprobados, la primera idea que se recoge es que durante las presidencias minoritarias los nombramientos son el resultado de consensos políticos, es decir, los jueces designados no son enteramente los jueces del presidente; mientras que en situaciones mayoritarias el presidente goza de la falta de restricciones a su poder de nombrar. Sin embargo, una observación más detenida de los casos invita a matizar dicha argumentación.

Ciertamente, del Cuadro 5 también se desprende que los dos casos de gobierno dividido tienen poco en común: solamente el gobierno de Alfonsín responde a la expectativa –condensada en la Hipótesis 2– de mostrar trámites más dificultosos, mientras que el patrón del gobierno de De la Rúa se asemeja más al resto de los gobiernos mayoritarios. Si observamos el total de retirados y rechazados y el tiempo de trámite, Alfonsín es el presidente que más dificultades enfrentó: no sólo es el único

CUADRO 5  
Nombramientos de jueces federales y nacionales por presidencia y resultado

	Total acuerdos de jueces federales y nacionales por presidente	Resultado			Promedio de días del trámite legislativo (sólo para pliegos aprobados)	Total acuerdos del poder judicial**
		Aprobados	Retirados	Rechazados		
Alfonsín (1983-89)	678	583 (86%)	61	34	85	687
Menem I (1989-95)	766	679 (88,6%)	87	-	58	776
Menem II (1995-99)	10	10 (100%)	-	-	83	16
De la Rúa (1999-01)	47	42 (89,3%)	5	-	52	61
Duhalde* (2002-03)	59	58 (98,3%)	-	-	80 (63)	75
Kirchner** (2003-06)	160	155 (96,2%)	2	-	82	208
Total acuerdos	1.720	1.526	157	34	1.824	

\* Período Duhalde: 1) Además, un expediente sin información (aparentemente sin aprobar); 2) Los datos del tiempo de trámite entre paréntesis excluyen un único caso que se desvía del resto por haber permanecido 1050 días en el Senado.

\*\* Período Kirchner: los datos abarcan hasta diciembre de 2006 (entre enero y junio de 2007 no se presentaron pliegos del Poder Judicial en el Senado). Hay tres pliegos en trámite.

\*\*\* Esta columna incluye, además de los jueces federales y nacionales, los pliegos de magistrados de la Corte Suprema y miembros del Ministerio Público que fueron excluidos para los cálculos de las columnas anteriores.

a quien se le rechazaron nombramientos, sino que también debió retirar un buen número de expedientes y sostener considerables demoras en el trámite de los que fueron aprobados, como muestra el promedio de 85 días de trámite. Las explicaciones para estos resultados tienen que ver, a nuestro juicio, con las estrategias presidenciales y los recursos político-institucionales en la comisión.

Hemos mencionado que los 539 pliegos de 1984 reflejaban la estrategia presidencial de reconfirmar a jueces en funciones durante la dictadura, por lo que cabe suponer que los mismos no fueron acompañados con demandas de 'urgente aprobación'. Más bien, el principal objetivo presidencial parece haber sido dar lugar al cumplimiento de la Constitución luego de la transición democrática. La Comisión de Acuerdos se pronunció duramente sobre los pliegos de 1984: 34 resultaron rechazados (o sea, todos los rechazos del período en estudio) y 46 devueltos al Ejecutivo. Si sumamos estos retirados y rechazados, tenemos un número elevado de pliegos que debieron ser presentados nuevamente y negociados en Comisión. Dada la distribu-

ción pareja de los recursos institucionales del gobierno y la oposición, es posible que en las negociaciones de este período no sólo estuviera en juego la evaluación del perfil del juez en cuestión. De hecho, las crónicas de la época destacan que la Comisión de Acuerdos no funcionaba de manera "normal" debido a "diferencias entre radicales y peronistas"<sup>29</sup>. En una entrevista, el senador Gass –presidente del bloque radical y miembro de la Comisión de Acuerdos– afirmó: "...firmé pliegos a cambio de que aprobaran algunas leyes. Más de una vez tuvimos que negociar, y lo digo con todas las letras: ne-go-ciár jueces o diplomáticos por leyes. Y lo hacíamos a conciencia. A conciencia sucia. Creíamos que era más importante para la salud de la República aprobar ciertas leyes que equivocarnos con algunos pliegos" (Verbitsky 1993: 124-125)<sup>30</sup>.

Por el contrario, los años de Fernando De la Rúa contradicen las expectativas planteadas en la Hipótesis 2 para gobiernos en minoría en el Senado. El alto número de expedientes aprobados y la celeridad de los trámites (escasos 52 días en promedio) sugieren que, a diferencia de Alfonsín, De la Rúa se abstuvo de presentar propuestas con riesgo de no ser aprobadas y que sólo lo hizo cuando logró obtener anticipadamente apoyo para su aprobación. Aunque se cometieron algunos errores de anticipación (como muestran los cinco expedientes retirados, que al momento de su devolución llevaban en promedio 280 días de trámite), dos razones parecen explicar la estrategia de "abstención y acomodación" que primó en estos años. Por un lado, el margen de maniobra de De la Rúa en cuestión de nombramientos fue notablemente limitado. Con un contingente legislativo de sólo el 30% de la Cámara y la cesión del control de la agenda de la Comisión (la presidencia) al Justicialismo, resulta evidente que el Poder Ejecutivo evitaría presentar expedientes que no contaran de antemano con el consentimiento del PJ. Por otra parte, el período de De la Rúa coincide con la puesta en marcha del esquema de selección de jueces a través del Consejo de la Magistratura. Es factible, entonces, que el proceso que tiene lugar dentro de este organismo –donde tienen participación el Presidente y el Congreso además de otras instituciones– haya contribuido a despejar conflictos y a acelerar los plazos de tramitación en el Senado.

En cuanto a las presidencias mayoritarias, hemos visto que Carlos Menem contó con una buena dotación de recursos institucionales (mayoría propia en la cámara, quórum propio en la comisión, presidencia de la comisión), por lo que resulta razonable suponer que con los jueces para tribunales inferiores sucedió algo similar a lo expresado respecto de la Corte Suprema. No obstante, ya hemos mencionado como dato llamativo la existencia de importantes diferencias en torno de los totales de pliegos girados por Menem en su primera y segunda administración, a lo que ahora debemos agregar los indicadores del Cuadro 5. Si bien el promedio de duración de

<sup>29</sup> Una cita periodística ejemplifica la lógica del trabajo en comisión: según el diario *La Nación*, en el temario esperaban para ser confirmados ocho candidatos al Poder Judicial, sin embargo, se informaba que "fuentes del radicalismo expresan que la Comisión (...) está prácticamente imposibilitada de trabajar por la decisión del justicialismo de no prestar quórum si no consigue imponer su parecer en algunas cuestiones específicas que negocia con el radicalismo" (*La Nación* 26/09/1986).

<sup>30</sup> Asimismo, en su libro *Hacer la Corte*, Verbitsky menciona que, durante los años de Alfonsín, en las provincias con Poder Ejecutivo peronista, el peronismo proponía al juez y el gobierno nacional designaba al fiscal. Según opina el autor, este relativo equilibrio semejaba al contrapeso de poderes pensado por los constituyentes, pero no aseguraba la excelencia sino el regateo, que también se extendía a otras cuestiones.

los trámites de acuerdos aprobados es considerablemente menor que el de Alfonsín (lo cual se condice con las expectativas de desempeño de un presidente mayoritario), cabe preguntarse, por ejemplo, por qué un presidente con tantos recursos institucionales llegó a retirar 87 pliegos de jueces. Al respecto, el trámite de estos expedientes retirados muestra algunos datos que sugieren la presencia de negociaciones políticas. Por un lado, la duración de su trámite es mucho mayor que la de los expedientes aprobados. En efecto, al momento de su devolución, los pliegos retirados llevaban en promedio 114 días en el Senado, es decir, casi cuatro meses sin recibir tratamiento, dato que contrasta con los 58 días de los que resultaron aprobados. Por otro lado, de los 87 jueces propuestos y luego retirados por Menem, un total de 26 (o sea, el 30%) fueron vueltos a presentar, para el mismo puesto u otro, durante su primera presidencia y resultaron aprobados. A esto se agrega que, además de los mencionados 87 pliegos retirados, al poco tiempo de asumir la Presidencia, Menem retiró otros once pliegos (mensaje 338/89) que habían sido girados por Alfonsín y todavía estaban pendientes de aprobación en la Comisión; no obstante, 8 volvieron a ser presentados a lo largo del gobierno de Menem y aprobados sin dificultades (incluso 5 de ellos al poco tiempo de haber sido retirados). Esta estrategia del Ejecutivo, que podría caracterizarse como "barajar y dar de nuevo", sugiere que las negociaciones políticas, particularmente con el partido Radical, no estuvieron ausentes durante la década menemista.

Asimismo, durante la primera presidencia de Menem tuvo lugar la reforma del reglamento que levantó el secreto en el trámite de los acuerdos. El pasaje a la publicidad de las sesiones y reuniones de comisión fue el resultado de acuerdos interpartidarios, precisamente un reclamo del Radicalismo a partir de 1990 tras los controvertidos nombramientos de Menem. Al día siguiente de ocurridos, los diarios informaban: "Los radicales presentaron además dos proyectos tendientes a modificar el sistema de prestar acuerdo secreto en la Argentina hace más de un siglo..." (*Página 12*, 20 de abril 1990). Transcurrieron dos años hasta que tal reforma del reglamento tuviera lugar. Se ha señalado que el oficialismo accedió a concederla a cambio del voto de la UCR para la ley que instrumentaba el Código Procesal Penal modificado el año anterior (Smulovitz 1995: 114)<sup>31</sup>. También cabe recordar que para entonces ya comenzaba a tomar fuerza el proyecto reelecciónista del presidente.

Recapitulando, el retiro de pliegos y el cambio de reglas no se condicen con la expectativa de un presidente con mayorías absolutas que obtiene los resultados que se propone. Por cierto, los totales de pliegos de nombramientos propuestos al Senado muestran excesos, o una vocación manipuladora que llegó a materializarse en muchos casos, como en tantas otras esferas de la vida política de comienzos de los '90. Pareciera, no obstante, que la presencia del Senado, o el juego partidario que tuvo lugar en esta cámara, no fue un freno menor a la ambición presidencial de dominar al Poder Judicial. Esta conclusión contradice parcialmente la Hipótesis 2, ya que los trámites fueron, según ésta preveía, más rápidos en tiempos de Menem que

<sup>31</sup> La puesta en práctica del nuevo reglamento no fue fácil y, de hecho, comenzó de manera traumática. El nombramiento de los jueces para la Cámara de Casación Penal, que tuvo lugar luego de la aprobación de la reforma del reglamento, fue muy conflictivo y derivó en la renuncia del ministro Arslanán, precisamente, por desacuerdos con los procedimientos utilizados. Era la primera vez que el procedimiento público podía ser utilizado pero las autoridades del Senado se negaron a suministrar la currícula de los propuestos a los periodistas o ciudadanos interesados (Smulovitz 1995: 114).

en los de Alfonsín, pero también bajo aquella presidencia hubo expedientes retirados y vueltos a presentar y, no menos importante, cambios en las reglas procedimentales.

Con respecto al resto de los gobiernos mayoritarios, el justicialista Eduardo Duhalde fue, en realidad, un presidente de transición, ya que asumió el poder por elección de la asamblea parlamentaria después de la crisis de 2001 que motivara la renuncia de Fernando de la Rúa. El Cuadro 5 presenta, en cuanto al promedio de días de trámite, dos datos que incluyen y excluyen, respectivamente, un único caso que estuvo dos años en el Senado (un juez de cámara de la Capital Federal). Si se retira a este juez, la duración de los trámites resulta más comprensible: habiendo sido elegido Duhalde por consenso interpartidario en el Congreso, no sorprenden los altos niveles de aprobación durante su mandato ni la celeridad de los trámites. Finalmente, los pliegos de jueces de Kirchner cuentan, como sería esperable, con una tasa muy alta de aprobación aunque llama la atención, en este caso, la extensa duración del trámite. Por tratarse de un presidente mayoritario con amplios recursos, la explicación residiría en el tema de nuestro próximo apartado: el impacto del cambio de reglas en la tramitación de pliegos del Poder Judicial.

### *c. El impacto del cambio de reglas*

En la segunda sección de este trabajo planteamos que los cambios en las reglas para el nombramiento de jueces a lo largo del período de estudio podrían tener impacto sobre el trámite parlamentario de los pliegos. Nos referimos tanto a los cambios relacionados con el trámite parlamentario de confirmación –el pasaje del secreto a la publicidad (1992), mayorías especiales para aprobar jueces de la Corte Suprema (1994), mayor publicidad previa a la aprobación de cualquier categoría de juez (2003)– como a los que apuntaron a la selección de los jueces por parte del Poder Ejecutivo –la creación del Consejo de la Magistratura (1998) y los decretos 222 y 588 de 2003. Así, la Hipótesis 3 planteaba una duración mínima de 7 días para todos los trámites encaminados a partir de la reforma del reglamento interno del Senado en 1992. Los resultados que obtuvimos indican que el trámite “acelerado” de expedientes efectivamente disminuyó con respecto al período del secreto parlamentario (el 65% de los pliegos aprobados en menos de siete días corresponde a los años del secreto) pero no desapareció completamente, ya que a partir de 1992 unos pocos expedientes (32 en total) también fueron aprobados en menos de siete días. Lo más interesante de este punto es que la violación de esta disposición del reglamento interno no ocurrió durante el período mayoritario de Carlos Menem, sino en época de De la Rúa, a quien corresponden 17 de estos expedientes –es decir la mayoría–, mientras que sólo uno a Duhalde y el resto a Menem.

Sin embargo, la reforma del reglamento del Senado en 2003 parece haber tenido un impacto aún mayor sobre el trámite parlamentario de los pliegos judiciales. A partir de la misma no sólo desaparecen completamente los trámites acelerados, sino que el proceso de tramitación en su conjunto se torna más lento. En efecto, es sólo durante el período de Kirchner que nuestra base de datos no registra trámites de nombramientos de jueces que duren menos de 20 días. Como señalamos más arriba, dada su condición de presidente mayoritario, esta lentitud del proceso llama la atención y sería, por tanto, atribuible a los mayores condicionamientos que las reglas

impiden para la publicidad de los jueces propuestos. Recordemos que ya desde 1992 actores externos al ámbito parlamentario y político, como las ONG, pueden intervenir supervisando y presentando objeciones a los candidatos<sup>32</sup>, pero sólo a partir de 2003 el Senado se comprometió a difundir activamente el perfil de los candidatos al Poder Judicial antes de confirmarlos (ver nota 10).

Finalmente, en la Hipótesis 4 estimábamos que, a partir del año 2000, es decir, a partir de las primeras ternas del Consejo de la Magistratura, la duración de los trámites de nombramientos mostraría mayor homogeneidad y se observaría una disminución de los expedientes retirados por el Poder Ejecutivo. Nuestros datos muestran que esta hipótesis no se cumple estrictamente, es decir, las nuevas reglas restringen el margen de acción del presidente en la selección de candidatos pero no anulan el juego político que introduce la coparticipación del presidente y el Senado. Con respecto a los pliegos aprobados, su trámite parlamentario sigue mostrando niveles variables de dispersión (desvío standard: Alfonsín 73, Menem 57, De la Rúa 44, Duhalde 56, Kirchner 44). En relación con los retirados, el número parece haber disminuido, pero el ejemplo de los dos pliegos de Kirchner ilustra de algún modo el papel de la política. El retiro más significativo correspondió al pliego de Amelina Assaf, quien había sido propuesta para el juzgado federal de Catamarca. Esto aconteció luego de 750 días de trámite y, según fuentes periodísticas, de bloqueo parlamentario por parte de los tres senadores por Catamarca (*La Nación*, 15/1/2006). En una entrevista, la candidata Assaf declaró: "No tengo dudas de que no me nombraron como juez federal en Catamarca porque es un cargo con competencia electoral. Los políticos de Catamarca no están preparados para un juez independiente. Ellos querían un juez a su medida" (*Diario Judicial*, 12/5/2006). El segundo pliego retirado por Kirchner es conocido como el "caso Rafecas", juez propuesto y aprobado por el Senado, casi simultáneamente, para dos cargos distintos (juez del tribunal oral en lo criminal Nº 7 y juez de primera instancia en lo criminal y correccional Nº 3, ambos de la Capital Federal). Algunos senadores opusieron reparos al doble nombramiento, pero el senador Yoma (presidente de la Comisión de Acuerdos) justificó el inconveniente "por las desinteligencias entre el Poder Ejecutivo y el bloque de senadores justicialistas" (*La Nación*, 7/10/2004). El Ejecutivo luego retiró el pliego para el primer puesto y el nombramiento se cumplimentó para el segundo, aparentemente de menor importancia en el organigrama judicial pero a cargo de la investigación sobre las supuestas coimas a senadores por la aprobación de la reforma laboral durante el gobierno de De la Rúa.

#### *d. Los nombramientos del Ministerio Público en el Senado*

Hacia el final del segundo gobierno de Menem se aprobó la Ley 24.946 que reguló la creación y el funcionamiento de Ministerio Público, con lo cual el nombramiento de los fiscales y defensores pasó a requerir del acuerdo del Senado de la Nación. Esta ley amplió notablemente las atribuciones del Senado porque su participación en esta área había sido hasta entonces objeto de controversia. Al respecto, el presidente Alfonsín giró al Senado tres expedientes –dos para nombramien-

<sup>32</sup> Según información brindada por la Comisión de Acuerdos, en los últimos años FORES (Foro de Estudios sobre la Administración de la Justicia) es la ONG que más uso hace de este procedimiento al presentar cuestionarios que deberán responder los candidatos en la audiencia pública.

tos de procurador general y uno de fiscal general para investigaciones administrativas. En cambio, Carlos Menem optó por manejar el nombramiento de fiscales dentro de la esfera del Poder Ejecutivo. Es un hecho conocido que Andrés José D'Alessio, el segundo procurador general nombrado por Alfonsín, renunció a su cargo a poco de iniciarse el gobierno de Menem ante la amenaza de ser removido del mismo por decreto presidencial y que éste designó al reemplazante sin acuerdo del Senado.

Esta situación cambió hacia finales de la década de los '90. La sanción de la ley mencionada obligó a Menem, que por entonces finalizaba su segunda presidencia, a solicitar acuerdo del Senado para nombramientos que había efectuado por decreto: los pliegos de Nicolás Becerra como Procurador General y de Miguel A. Romero como Defensor General fueron presentados para ser ratificados en sus cargos. Mientras que el que proponía a Becerra fue aprobado en 14 días, el de Romero debió ser retirado luego de 16 días. Casi un mes después –lo que supone negociaciones mediante– el pliego proponiendo a Romero para ocupar el Ministerio Público de la Defensa fue introducido nuevamente y aprobado a los treinta días. Desde entonces, el total de pliegos del Ministerio Público a ser tratados en el Senado sólo ha ido en aumento. La práctica inexistencia de pliegos retirados sugiere que, por el momento, su trámite suscita menos conflicto y negociaciones que el de los jueces.

CUADRO 6  
Pliegos de Miembros del Ministerio Público

	Resultado		
	Aprobados	Retirados/ en trámite	Duración del trámite en días (promedio)
Alfonsín (1983-89)	3		23
Menem I (1989-95)	-		-
Menem II (1995-99)	5	1 (retirado)	40
De la Rúa (1999-01)	14		77
Duhalde (2002-03)	15		53
Kirchner (2003-06)	44*	1 (en trámite)	77
Total acuerdos	81		

\* 17 de éstos corresponden al Ministerio Público de la Capital Federal.

## 6. Conclusión

Según Alexander Hamilton, la participación del Senado en la discusión y aprobación de los nombramientos del Poder Ejecutivo es una facultad que apunta a robustecer el sistema de frenos y contrapesos, contribuyendo a evitar los abusos de poder por parte del Ejecutivo y sirviendo como “una fuente eficaz de estabilidad en la administración”<sup>33</sup>. En la práctica, el protagonismo otorgado a las ramas electivas de gobierno en el nombramiento de funcionarios parece haber condicionado los resultados esperados por Hamilton al peso relativo de los partidos de gobierno y oposición: los límites al poder presidencial ocurren más claramente en situaciones de falta de mayoría en la Cámara alta; los abusos (y por tanto, las designaciones de candidatos favorables) se dan, en cambio, en situaciones mayoritarias. En términos generales, esta afirmación es acertada, y también coincidente con lo que acontece en el trámite de leyes: los presidentes con mayoría en el Congreso son quienes más chances tienen de obtener resultados favorables. No obstante, el análisis de los nombramientos del caso argentino desde 1983 hasta la actualidad muestra que la simple observación de las mayorías parlamentarias puede ocultar otras cuestiones importantes.

En primer lugar, la debilidad o fortaleza de los presidentes no se define sólo en los términos generales de falta de mayoría propia, sino a partir de un juego de factores más complejo que incluye tanto el tamaño de su mayoría legislativa como la suma de recursos institucionales en la Comisión de Acuerdos. Según ilustran los diferentes resultados obtenidos en los dos casos de presidentes minoritarios, el nivel de recursos político-institucionales con que los presidentes cuentan afecta sus estrategias políticas al momento de abordar al Congreso (presentar los pliegos y negociar en comisión, como fue el caso con Alfonsín; abstenerse de presentar pliegos conflictivos, según De la Rúa). Esto nos indujo a la cautela en el planteo de la Hipótesis 2, ya que la ausencia de variaciones importantes en la tramitación de los pliegos no parece corresponder a presidentes mayoritarios con amplios recursos político-institucionales sino más bien a presidentes con apoyos extremadamente débiles.

En segundo término, la distinción entre nombramientos para la Corte Suprema y para tribunales inferiores nos permitió observar que las relaciones entre el Ejecutivo y el Senado varían de acuerdo con los cargos en cuestión. Este es un punto que requiere mayor examen que el ofrecido en estas páginas y sirve como punto de partida para trabajos futuros, pero a través de los ejemplos proporcionados pudo advertirse que las negociaciones interpartidarias y las identidades regionales suelen interferir en las decisiones presidenciales, y no sólo de los presidentes minoritarios. En este sentido, la experiencia argentina muestra que la lógica constitucional de la confirmación de jueces por parte del Senado contribuyó de diversas maneras a disminuir las acciones unilaterales del Ejecutivo que temía Hamilton, aunque al precio de colocarlas como prenda de intercambio en las negociaciones políticas. Esta ambivalencia entre el control y la negociación motivó, por un lado, el fortalecimiento del papel del Senado a lo largo de los años –al expandir su participación a nuevos

<sup>33</sup> En The Federalist Papers No. 76, Hamilton expresó: “...a man who had himself the sole disposition of offices would be governed much more by his private inclinations and interests than when he was bound to submit the propriety of his choice to the discussion and determination of a different and independent body, and that body an entire branch of the legislature”.

nombramientos, como los del Ministerio Público— pero procuró, al mismo tiempo, ajustar la intervención de los poderes de gobierno al cumplimiento de ciertas reglas.

A este respecto entendemos que el rasgo más saliente del período analizado concierne al cambio de las normas que regulan el proceso del nombramiento de jueces. Estas reglas, que hoy se han convertido en condicionantes externos de tal proceso, fueron originariamente reclamos de la oposición parlamentaria y de la sociedad civil frente a los abusos del Poder Ejecutivo, principalmente a comienzos de los '90. Con la aprobación de la publicidad de los trámites en el Senado en 1992, las nuevas reglas no anularon la importancia de las mayorías políticas y de los recursos institucionales del presidente en la Cámara alta, pero contribuyeron a profesionalizar la selección de los jueces y a otorgar más transparencia a todo el proceso. Con la intervención del Consejo de la Magistratura a partir de 1998, la selección de los candidatos por parte del Ejecutivo se restringió, en principio y según el espíritu de la reforma, de un número 'x' de potenciales candidatos, a tres. Finalmente, a partir de las reformas de 2003 que pautaron las etapas de los nombramientos judiciales con plazos mínimos y requisitos de publicidad, no sólo se restringió la posibilidad de imponer candidatos propios sino también de decidir unilateralmente el momento de la designación. En síntesis, la evolución de los nombramientos en la Argentina democrática muestra varios aspectos positivos aún no compartidos por otros países de la región donde, por ejemplo, el trámite parlamentario continúa siendo secreto.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES, ADC (2003): Informe Designación de la Dra. Carmen María Argibay en la Suprema Corte de Justicia de la Nación <http://adc.digbang.com/recursos/512/informeadcdesignacionargibay>
- ALEMAN, E., y CALVO, E. (2006): "Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina". Woodrow Wilson Paper, Junior Scholars in the Study of Democracy in Latin America.
- AMES, B. (2002) "Party Discipline in the Chamber of Deputies", en S. MORGERSTERN y B. NACIF (eds.): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- BINDER, Sarah, y MALTZMAN, Forrest (2002): "Senatorial Delay in Confirming Federal Judges, 1947-1998", en *American Journal of Political Science*, vol. 46, Nº 1, pp. 190-199.
- CHASE, Harold (1972): *Federal Judges. The Appointing Process*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- CHÁVEZ, R. (2004): "The Evolution of Judicial Autonomy in Argentina: Establishing the Rule of Law in the Ultrapresidential System", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, pp. 451-478. Cambridge University Press.
- DAGROSSA, N. (1996): Los acuerdos del Senado durante la primera presidencia de Yrigoyen (1916-1922), en G. Mackinson, M. Ortega, H. Sandler (eds.): Avances de Investigación en Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- DAGROSSA, N. (1990): "Los acuerdos del Senado (1854-1877)", en *Revista de Historia del Derecho*, Nº 18, pp. 25-131.
- Diario de Sesiones, Senado de la Nación, varios números.
- FINKEL, Jodi (2004): "Judicial Reform in Argentina in the 1990s. How Electoral Incentives Shape Institutional Change", en *Latin American Research Review*, vol. 39, Nº 4, pp. 56-80.
- GERSHANIK, Martín (2005): Información y justicia. Datos sobre la justicia argentina, Reforma Judicial. *Revista Mexicana de Justicia* Nº 6, julio-diciembre 2005.
- HAMILTON, A., MADISON, J., y JAY, J. (1999): *The Federalist Papers*. New York, Penguin Putnam.
- HAMMOND, Thomas, y HILL, Jeffrey (1993): Deference or Preference? Explaining Senate Confirmation of Presidential Nominees to Administrative Agencies, en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5, Nº 1, pp. 23-59.
- HARTLEY, Roger, y HOLMES, Lisa (2002): The Increasing Senate Scrutiny of Lower Federal Court Nominees, en *Political Science Quarterly*, vol. 117, Nº 2, pp. 259-278.
- HARRYS, Joseph (1968): *The Advice and Consent of the Senate*. Berkeley, University of California Press.
- HELMKE, Gretchen (2005): *Courts under Constraints. Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HELMKE, Gretchen (2002): "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina Under Dictatorship and Democracy", en *American Political Science Review*, vol. 96, pp. 291-303. Cambridge University Press.
- IARYCZOWER, M., SPILLER, P., y TOMASSI, M. (2002): "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998", en *American Journal of Political Science*, vol. 46, Nº 4, pp. 699-716.
- La Nación, varios números.
- LARKINS, Christopher (1998): "The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina", en *Comparative Politics*, vol. 30, Nº 4, pp. 423-442.
- LEMOS, L., y LLANOS, M. (2007): "A política de confirmações senatoriais: um estudo comparativo de Argentina e Brasil", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, Nº 64, pp. 115-138.
- LLANOS, M. (2003): "Los senadores y el senado en Argentina y Brasil. Informe de una encuesta", en *Res publica*, Nº 3, pp. 117-154.
- MCCARTY, Nolan, y RAZAGHIAN, Rose (1999): "Advice and Consent: Senate Responses to Executive Branch Nominations 1885-1996", en *American Journal of Political Science*, vol. 43, Nº 4, pp. 1122-1143.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, SECRETARIA DE JUSTICIA Y ASUNTOS LEGISLATIVOS. *El sistema judicial 2001/2002*.
- MOE, Terry (1987): "Interests, Institutions, and Positive Theory: the Politics of the NLRB", en *Studies in American Political Development*, vol. 2, pp. 236-299.
- MOLINELLI, Guillermo (1999): "La Corte Suprema de Justicia de la Nación frente a los poder políticos, a través del control de constitucionalidad, 1983-1998". Mimeo, Universidad de Buenos Aires.
- MOLINELLI, Guillermo, PALANZA, Valeria, y SIN, Gisela (1999): *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires, Temas/CEDI.
- MORASKI, Bryon, y SHIPAN, Charles (1999): "The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices", en *American Journal of Political Science*, vol. 43, Nº 4, pp. 1069-1095.
- MORENO, E., CRISP, B., y SHUGART, M. (2003): "The Accountability Deficit in Latin America", en S. MAINWARING y C. WELNA (comps.): *Democratic Accountability in Latin America*. New York, Oxford University Press.
- NUEVA MAYORÍA (25/11/2003): "En el 2003, el peronismo logra el mayor predominio electoral de los últimos

- veinte años", <http://www.observatorioelectoral.org/informes/electoral/?country=argentina&file=031125>
- NOKEN, Timothy, SALA, Brian (2000): "Confirmation Dynamics: A Model of Presidential Appointments to Independent Agencies", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, N° 1, pp. 91-112.
- O'DONNELL, Guillermo (2003): "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en S. MAINWARING y C. WELNA (eds.): *Democratic Accountability in Latin America*. New York, Oxford University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1998): "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 9, N° 3, 1998, pp. 112-126.
- Página 12, varios números.
- PITT VILLEGAS, Julio César (2004): Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina: su articulado concordado con antecedentes históricos nacionales y ancestrales (Años 1822-2003). Centro de Capacitación Superior del Senado de la Nación.
- PODER CIUDADANO (2003): Informe Monitoreo Proceso de Selección de Postulantes a la Corte Suprema de Justicia. Postulante: Eugenio Raúl Zaffaroni. Área Acción por la Justicia.
- Reglamento Interno del Senado* (<http://www.senado.gov.ar/web/informacion/cuerpo1.php>)
- Senate Daily Digest, [http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two\\_column\\_table/Resumes.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm)
- SHIPAN, Charles, y SHANNON, Megan (2003): "Delaying Justice(s): A Duration Analysis of Supreme Court Confirmations", en *American Journal of Political Science*, vol. 47, N° 4, pp. 654-668.
- SMULOVITZ, Catalina (1995): "Constitución y poder judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones.", en C. ACUNA (comp.): *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- SPILLER, P., y TOMMASI, M. (2000): "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional", en *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 159, pp. 425-463.
- STRATMANN, Thomas, y GARNER, Jared (2004): "Judicial Selection: Politics, Biases, and Constituency Demands", en *Public Choice*, vol. 118, N° 3-4, pp. 251-270.
- VERBITSKY, Horacio (1993): *Hacer la Corte*. Buenos Aires, Planeta.

## RESUMEN

*Este trabajo analiza el proceso político de designación de jueces en Argentina entre 1983 y 2007. En particular, se ocupa de la interacción entre el Presidente y el Senado e intenta dar cuenta de los factores que explican las distintas modalidades que adoptó esta interacción: los recursos político-institucionales de los presidentes al interior de la cámara alta (medidos no sólo a partir de las mayorías legislativas sino también de su poder en la Comisión de Acuerdos), la categoría del cargo a ser ocupado (si se trata de miembros de la Corte Suprema o de otros tribunales inferiores)*

*y las reglas que regulan la selección y confirmación de candidatos (como el secreto o la publicidad del trámite parlamentario). Empíricamente, el trabajo se basa en el análisis del trámite en el Senado de los pliegos girados por el Ejecutivo para el nombramiento de todos los jueces de la Corte Suprema, los jueces federales, los pertenecientes a la llamada "Justicia Nacional" de la Capital Federal y los miembros del Ministerio Público. Se observa no sólo si las propuestas del Ejecutivo fueron aprobadas o no, sino también la duración de todo el proceso parlamentario.*

## SUMMARY

*This article analyses the political process of judicial appointments in Argentina between 1983 and 2007. In particular, it focuses on the interaction between the President and the Senate as well on the factors explaining the different modalities that this interaction adopted: the political and institutional resources with which presidents count in the upper chamber (which includes not only the size of the parliamentary majority but also their power in the Committee of Acuerdos), the category of the position to be filled (whether involving Supreme Court justices or not),*

*and the rules regulating the selection and confirmation of candidates (such as the secrecy or publicity of the legislative process). Empirically, the paper is based on the parliamentary procedure of the proposals submitted by the Executive for the nomination of all Supreme Court Judges, federal judges, the members of the "national justice" of Buenos Aires and those of the Public Ministry. It is not only observed whether the Executive proposals were approved or not, but also the duration of the whole parliamentary process.*

### REGISTRO BIBLIOGRAFICO

LLANOS, Mariana, y FIGUEROA SCHIBBER, Constanza

"La participación de la Presidencia y el Senado en el nombramiento del Poder Judicial". *DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 47, N° 188, enero-marzo 2008 (pp. 607-637).

Descriptores: <Poder Judicial> <Relación Presidencia-Senado> <Partidos políticos> <Estudios institucionales> <Argentina>.