ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Llanos, Mariana; Figueroa Schibber, Constanza

Working Paper

Prestando acuerdo: El Senado frente a los nombramientos del Poder Judicial en la Argentina democrática (1983-2006)

GIGA Working Papers, No. 54

Provided in Cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Suggested Citation: Llanos, Mariana; Figueroa Schibber, Constanza (2007) : Prestando acuerdo: El Senado frente a los nombramientos del Poder Judicial en la Argentina democrática (1983-2006), GIGA Working Papers, No. 54, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/47740

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Working Papers

German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

GIGA Research Unit:
Institute of Latin American Studies

Prestando acuerdo: El Senado frente a los nombramientos del Poder Judicial en la Argentina democrática (1983-2006)

Mariana Llanos
Constanza Figueroa Schibber

N° 54 **July 2007**

GIGA Working Papers serve to disseminate the research results of work in progress prior to publication to encourage the exchange of ideas and academic debate. Inclusion of a paper in the Working Papers series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors.

GIGA WP 54/2007

GIGA Working Papers

Edited by GIGA German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.

The Working Paper Series serves to disseminate the research results of work in progress prior to publication to encourage the exchange of ideas and academic debate. An objective of the series is to get the findings out quickly, even if the presentations are less than fully polished. Inclusion of a paper in the Working Paper Series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors. When Working Papers are eventually accepted by or published in a journal or book, the correct citation reference and, if possible, the corresponding link will then be included in the Working Papers website at:

www.giga-hamburg.de/workingpapers.

GIGA research unit responsible for this issue: Institute of Latin American Studies

Editor of the GIGA Working Paper Series: Bert Hoffmann <hoffmann@giga-hamburg.de>
Copyright for this issue: © Mariana Llanos/Constanza Figueroa Schibber

Editorial assistant and production: Silvia Bücke

All GIGA Working Papers are available online and free of charge at the website: www.giga-hamburg.de/workingpapers. Working Papers can also be ordered in print. For production and mailing a cover fee of € 5 is charged. For orders or any requests please contact:
E-mail: workingpapers@giga-hamburg.de
Phone: ++49 (0)40 - 428 25 548

GIGA German Institute of Global and Area Studies /
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
Germany

E-mail: info@giga-hamburg.de
Website: www.giga-hamburg.de

Prestando acuerdo: El Senado frente a los nombramientos del Poder Judicial en la Argentina democrática (1983-2006)

Resumen

Este trabajo intenta evaluar en qué medida el Senado argentino cumplió su papel constitucional de contralor del Poder Ejecutivo en torno a los nombramientos del poder judicial entre 1983 y 2007, como también los factores que afectaron el cumplimiento de este rol. Para ello, se analiza el trámite parlamentario de los pliegos girados por el Ejecutivo para el nombramiento de todos los jueces federales, los pertenecientes a la llamada "Justicia Nacional" de la Capital Federal y los miembros del Ministerio Público. A partir de los mismos se concluye que los poderes del Senado dependen de varios factores, a saber, los recursos institucionales de los presidentes al interior de esta cámara (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), las ambiciones presidenciales en otras áreas de política (como la reelección al cargo) y las reglas que regulan la selección y confirmación de candidatos (como el secreto o la publicidad del trámite legislativo).

Key words: Judicial appointments, presidential nominations, senatorial confirmations, Argentine Supreme Court, Argentine lower courts.

Dr. Mariana Llanos
is a research fellow at the GIGA Institute of Latin American Studies.
Contact: llanos@giga-hamburg.de, website: http://staff.giga-hamburg.de/llanos

Constanza Figueroa Schibber
is a research assistant at the Universidad Torcuato Di Tella, Programme of Electoral and Legislative Studies.
Contact: cfigueroa@utdt.edu

Summary

The Senate and the President: Judicial Nominations in Democratic Argentina (1983-2006)

This article aims to evaluate to what extent the Argentine Senate was able to fulfil its constitutional function of controlling the Executive's prerogative to nominate judges between 1983 and 2006, as well as to examine the factors that influenced the exercise of this role. To do so, the paper focuses on the parliamentary procedure of the proposals submitted by the Executive for the nomination of all federal judges, the members of the so-called 'national justice' of Buenos Aires and those of the Public Ministry. The findings show that the Senate's powers depend on several factors, such as, the institutional resources with which presidents count in this 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), presidential ambitions in other policy areas (such as re-election), and the rules regulating the selection and confirmation of candidates (such as the secrecy or publicity of the legislative process).

Zusammenfassung

Die Rolle des Senats bei Justiz-Nominierungen im demokratischen Argentinien (1983-2006)

Der Artikel analysiert, in welchem Maß der argentinische Senat zwischen 1983 und 2006 in der Lage gewesen ist, seine verfassungsmäßige Funktion als Kontrollorgan bei der Nomierung von Richtern durch die Exekutive auszuüben. Dabei wird auch nach den Faktoren gefragt, die die Ausübung dieser Rolle beeinflussten. Zu diesem Zweck untersucht die Studie die parlamentarischen Verfahren bei den von der Exekutive unterbreiteten Kandidaten für alle Bundesrichter, die Mitglieder der sogenannten „nationalen Justiz" von Buenos Aires sowie der Staatsanwaltschaft. Die Ergebnisse zeigen, dass die Macht des Senats von einer Reihe von Faktoren abhängt, unter anderem von den institutionellen Ressourcen des Präsidenten in dieser Kammer (was nicht nur die Größe der Parlamentsfraktion umfasst, sondern auch ihre Macht in der Verhandlungskommission), der Art der zu besetzenden Stelle (ob es sich um den Obersten Gerichtshof handelt oder nicht), den Ambitionen des Präsidenten in anderen Politikfeldern (z.B. Wiederwahl) sowie den bestehenden Regeln über Auswahl und Bestätigung von Kandidaten (z.B. ob das Verfahren öffentlich oder nicht-öffentlich erfolgt).

Prestando acuerdo: El Senado frente a los nombramientos del Poder Judicial en la Argentina democrática (1983-2006)

Mariana Llanos/Constanza Figueroa Schibber

Article Outline

1. Introducción
2. Marco de análisis
3. La Comisión de Acuerdos y la distribución del poder partidario
4. Resultados
5. Conclusión

1. Introducción[1]

The 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"[2]. Siguiendo el modelo norteamericano, la constitución argentina dispuso el acuerdo del Senado para el

1 Las autoras agradecen a Andrea Castagnola, Alvaro Herrero, María Julia Pérez Tort y Catalina Smulovitz por sus valiosos comentarios. También al Secretario Parlamentario del Senado, Juan H. Estrada, a la Dirección Referencia Legislativa del Congreso de la Nación –en especial a Luis Moreira-, a la Dirección General de Comisiones del Senado, al Secretario de la Comisión de Acuerdos, Carlos Casal, y a Graciela Montequín de la Secretaría Parlamentaria del Bloque de la Unión Cívica Radical del Senado de la Nación por su asistencia con la recolección de los datos en que se basa este artículo.

2 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".

nombramiento de todos los jueces federales, 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, esta facultad fue extendida por ley para incluir también a los directores del Banco Central y a miembros del Ministerio Público. Indudablemente, esta función senatorial tiene una presencia importante en la letra constitucional de nuestro país. Sin embargo, desde distintas perspectivas se ha observado que el accionar de las instituciones poco se condice en la práctica con el espíritu de El Federalista.

Por cierto, son escasos los estudios existentes sobre el ejercicio de los nombramientos en América Latina, y en Argentina en particular (Dagrossa 1990, 1996; Lemos y Llanos 2006). No obstante, el tema ha sido abordado indirectamente, a través de trabajos que, en general, se han ocupado del ejercicio de la accountability horizontal (O'Donnell 1998, 2003; Moreno, Crisp y Shugart 2003) y, en particular, de la independencia del poder judicial. Los primeros han enfatizado la 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 aquel. Los segundos, con evidencia proveniente principalmente de estudios sobre la Corte Suprema de Justicia, 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 arbitrarias – son los indicadores habitualmente mencionados para mostrar la vocación usurpadora del Ejecutivo[3].

Finalmente, la literatura sobre el poder judicial también se ha referido a la "politización" de los nombramientos. En efecto, no es difícil suponer que, dado que el rol protagónico en la selección de jueces corresponde a los poderes Ejecutivo y Legislativo, es decir a las ramas electivas de gobierno, los objetivos constitucionales de estabilidad y control mutuo se verán condicionados en la práctica por el peso relativo de los partidos de gobierno y oposición. Para Chavez (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 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

3 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 (Chavez 2004; Helmke 2005, 2002; Iaryczower et al 2002; Molinelli 1999).

intervienen en el reparto de jueces. Hace diez años, Molinelli et al sostenían (1999: 641) que existían indicios de que en los períodos constitucionales los partidos políticos jugaban un rol preponderante, al tiempo que sugería que el tema debía investigarse en más profundidad. Smulovitz (1995: 103), por su parte, declaraba que el control del aparato judicial se había convertido en un ámbito para la expresión del conflicto entre gobierno y oposición.

Nuestro propósito en las próximas páginas es evaluar en qué medida el Senado cumplió su papel constitucional de contralor del Poder Ejecutivo en torno a los nombramientos del poder judicial entre 1983 y 2006, como también los factores que afectaron el cumplimiento de este rol. En sintonía con los autores del párrafo anterior sostendremos que, dada la mecánica del proceso de confirmación de pliegos de acuerdos, el margen de acción de esta cámara legislativa se encuentra condicionado en gran medida por el tamaño del contingente de apoyo presidencial. Sin embargo, los resultados obtenidos por nuestro estudio tampoco se ajustan – como se desprende, por ejemplo, del trabajo de Chávez, – a un cuadro estático en el que los mecanismos de control sólo se activan en situaciones de gobierno dividido. Mostraremos, en cambio, que tanto en situaciones de gobierno dividido como de gobierno unificado pueden identificarse ejercicios diversos y variables del control (y de la falta de control). Esto se debe a la incidencia de varios factores, a saber, los recursos institucionales de los presidentes en el Senado (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), las ambiciones presidenciales en otras áreas de política (como la reelección al cargo) y las reglas que regulan la selección y confirmación de candidatos (como el secreto o la publicidad del trámite legislativo). Estos factores afectan las estrategias presidenciales de abordar al Senado a lo largo del proceso del nombramiento, y en consecuencia, también los candidatos que serán propuestos y los que resultarán finalmente confirmados. El análisis del trámite parlamentario de los pliegos de acuerdos resulta iluminador al respecto.

Empíricamente, este trabajo se basa en todos los pliegos de nombramientos para el Poder Judicial girados por el Ejecutivo al Senado entre 1983 y 2006 (esto es, todos los jueces federales y los pertenecientes a la llamada "Justicia Nacional" de la Capital Federal) y los correspondientes al Ministerio Público[4]. A partir de los mismos, observamos el éxito obtenido por el Poder Ejecutivo en los resultados finales de los procesos legislativos (aprobado, rechazado, retirado) y en la duración de los trámites legislativos (cantidad de

4 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.

días transcurridos desde la presentación del pliego hasta la sanción final)[5]. Este último indicador que, como veremos enseguida, es utilizado con frecuencia en los análisis del caso norteamericano, es particularmente importante en casos en que, como el argentino, los trámites de nombramientos tuvieron carácter secreto durante buena parte del período de análisis (1983-1992). A pesar de que el secreto impide la reconstrucción de las alineaciones partidarias para esa etapa, veremos que la duración de los trámites parlamentarios es también un indicador valioso, el cual otorga, además, continuidad de análisis a todo el período.

La próxima sección presenta el marco analítico de este trabajo. La sección subsiguiente analiza los rasgos del trámite parlamentario por el que se aprueban nombramientos en el Senado argentino y la distribución del poder político-partidario al interior de la Comisión de Acuerdos. La sección 3 presenta los resultados obtenidos por cada presidente con sus propuestas de nombramientos e investiga las causas de tales resultados. Finalmente, las conclusiones de este artículo se refieren a la efectividad de la lógica de los nombramientos como mecanismo para la imposición de controles al Poder Ejecutivo.

2. Marco de análisis

Pueden identitificarse dos etapas en el proceso de designación de funcionarios con acuerdo del Senado: la primera, del nombramiento propiamente dicha, transcurre en el ámbito del Poder Ejecutivo 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, que tiene lugar dentro del Senado, comienza con la presentación del pliego de solicitud de acuerdo por parte del Poder Ejecutivo y culmina con la decisión final de la cámara. En otras palabras, la lógica de los nombramientos es bastante similar a la que rige la aprobación de los proyectos de ley del Ejecutivo – aunque, por cierto, de carácter unicameral. Es decir, el presidente mantiene la iniciativa al girar una propuesta (un nombre) al Senado y esta cámara decide por mayoría simple – o especial, como sucede a partir de 1994 con los jueces de la Corte Suprema, si la acepta o rechaza.

5 La base de datos es de nuestra elaboración y comprende datos recogidos de la página web del Senado (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 Secretaria Parlamentaria para completar información de las fuentes anteriores. 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 at (1999: 488-491). Observamos en general mucha similitud, pero algunas variaciones correspondientes a los totales de rechazados y retirados para la presidencia de Alfonsín.

Como veremos a continuación, estos dos momentos del proceso, aunque distinguibles con fines analíticos, se encuentran en la práctica bastante interrelacionados.

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. Como vimos, para Chavez (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. De este modo, el equilibrio partidario asegura la despolitización de las designaciones y el aislamiento de las intervenciones subsiguientes del gobierno. 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 éste 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.

En el modelo de Iaryczower et al (2002) el rol del Senado aparece aun con mayor claridad. Para estos autores, el grado de control que el presidente posee 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 a los alineamientos políticos donde los nombramientos entran en cuestión y la cámara alta cumple aquí un papel importante al influir, por un lado, el modo de actuar del Poder Ejecutivo y, por otro, el 'tipo' de juez que acabará siendo electo. Según señalan los autores, si el presidente estuviera en condiciones de nombrar solo, los candidatos resultantes serían solamente aquellos más afines. Sin embargo, al tener que someter los candidatos a la confirmación del Senado, en ocasiones el presidente 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 a su juez preferido. 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 trae a colación 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 refe-

rencia a las dificultades para medir "nondecisions" (Ames 2002: 186), esto es, los proyectos del presidente que no llegan al Congreso cuando la oposición allí es demasiado fuerte, o la reluctancia de los presidentes a impulsar propuestas que están 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 presi-dencial de las preferencias del Senado para explicar el escaso rechazo de nombra-mientos por parte del Senado (Hammond y Hill 1993; Moraski y Shipan 1999; Nokken y Sala 2000)[6]. Por 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 a las preferencias del presidente (Chase 1972; Harris 1968; Moe 1987). Hoy, en cambio, la anti-cipación presidencial o la competencia estratégica entre ambas ramas de gobierno se consi-deran una explicación más apropiada.

Sin embargo, la anticipación racional, aunque un factor importante, es sólo una explicación parcial de lo que sucede con los nombramientos del Poder Ejecutivo 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: se tratarían 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 considerable-mente modificados o demorados por el Congreso. Del mismo modo, los pliegos de nom-bramientos sólo excepcionalmente son rechazados en el Senado, pero pueden resultar demo-rados y/o finalmente retirados por el Ejecutivo[7].

En base a lo expuesto hasta aquí, planteamos a continuación cuatro hipótesis de trabajo cuyo común denominador es intentar captar en los resultados y duración de los trámites legislativos la mayor o menor incidencia del Senado en los nombramientos propuestos por

6 En el caso norteamericano, la constitución establece que embajadores, ministros públicos y cónsules, jue-ces 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 Di-gest, Office of the Secretary). Los pliegos confirmados están en torno del 98%.

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 nom-bramientos (Hartley and Holmes 2002; McCarty and Razaghian 1999; Stratmann and Garner 2004; Shi-pan 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 capturar considerando solamente el resultado final del proceso.

el Poder Ejecutivo para el Poder Judicial. Las primeras dos hipótesis parten de la idea presente en la literatura indicando que mientras los gobiernos unificados reflejan la dominación ejecutiva, en épocas de gobierno dividido tienen lugar controles horizontales que restringen la capacitad de los presidentes de nombrar unilateralmente y los fuerzan a consensuar. Esperamos que esta idea se traduzca en los resultados y la duración de los trámites parlamentarios, aunque de manera distinta en lo que respecta a los nombramientos de jueces de la Corte Suprema de Justicia y al resto de los fueros. Por ello, la primera y segunda hipótesis de este trabajo distinguen entre estos dos niveles de la justicia:

> *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 a 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 estos tengan lugar.

En este respecto, vale la pena recordar que una peculiaridad del Senado argentino es la estabilidad de las mayorías parlamentarias. Dicha estabilidad se ha mantenido a pesar de importantes reformas institucionales[8], y ha traído como consecuencia que, mientras que los presidentes justicialistas (PJ) (Menem 1989-99; Duhalde 2001-03; Kirchner 2003-07) 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). Tenemos, entonces, períodos de gobierno unificado, que corresponden a gobiernos del justicialismo, y de gobierno dividido, que coinciden con administraciones de presidentes radicales. Según señalaremos en la próxima sección, esta distinción entre gobiernos divididos y unificados puede ser complejizada añadiendo al análisis los recursos institucionales con que cuentan los partidos al interior del parlamento. Es probable que tales recursos también impacten de alguna manera en los resultados. No obstante, para el planteo inicial de nuestras hipótesis man-tendremos la distinción habitual entre gobierno unificado y dividido.

Si las mayorías parlamentarias cumplen su rol, las restricciones al poder presidencial tendrán lugar sólo en situaciones de gobierno dividido también en el caso del nombramiento de jueces para tribunales inferiores. Sin embargo, con respecto a estos jueces, es

8 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 anos, 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.

probable que la anticipación presidencial no sea perfecta ni tampoco la única estrategia a ser utilizada ya que no todos los puestos tienen la misma importancia y, como hemos dicho, los presidentes no suelen considerar a los nombramientos aisladamente de otras metas de política. 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 parlamentarios 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, en cambio, más homogéneos, con una la pauta de aprobación cercana a la planteada en la hipótesis 1.

De confirmarse estas dos hipótesis seríamos capaces de reforzar con nuestros datos el argumento de que en situaciones de gobierno mayoritario – esto es, la mayor parte del período democrático iniciado en 1983 – esta importante atribución del Senado queda sin efecto y el presidente tiene vía libre para manipular los nombramientos del poder judicial. Sin embargo, este marco de análisis resulta incompleto si omitimos referirnos a las normas que enmarcaron a los nombramientos de jueces en el período bajo estudio. De hecho, desde 1983 en adelante tuvieron lugar importantes cambios de reglas de procedimiento, especialmente de aquellas concernientes a los acuerdos del poder judicial. Entendemos que el impacto de este cambio de reglas debería notarse en los trámites y proponemos dos hipótesis adicionales para medir su peso, aunque sea mínimamente.

A pesar de que la reforma judicial en los '90s ha sido a menudo materia de análisis (por ejemplo, Finkel 2004), poca atención se ha prestado al impacto de los cambios planteados sobre la actividad del Senado. 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, menos se ha tenido en cuenta que, desde el año 1983 en adelante, 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), el segundo por la publicidad de la discusión y votación[9]. Este último período comenzó a regir luego de la

9 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 expre-sidente 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

reforma al artículo 22 del Reglamento del Senado – sancionada por unanimidad en la sesión del 12/13 de agosto de 1992 – que indicó 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. Esta reforma del Reglamento, que en principio afectó a todos los nombramientos girados por el Poder Ejecutivo, fue expandida en 2003 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[10], se incluyeron mayores garantías para la publicidad de los pliegos[11]. 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 de límites al Poder Ejecutivo, particularmente en situaciones de gobierno unificado, como queda formulado en la siguiente hipótesis:

> *Hipótesis 3:* desde mediados de agosto de 1992, los trámites de nombramientos tendrán, en todos los casos, una duración mínima de 7 días. El cumplimiento de esta disposición bajo gobiernos unificados indicaría una mayor cautela (anticipación estratégica) en la selección de los jueces, previendo posibles impugnaciones en el Senado por parte de la sociedad civil.

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

---

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 por más de un siglo, hasta que éstas fueron desechadas por la reforma del reglamento aprobada en el año 1992.

10 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 Secretaria 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.

11 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 caso 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 (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 quiquies). Luego se informa al candidato para que en los 3 días corridos siguientes conteste y agregue las pruebas que considere pertinentes (artículo 123 sexies).

presidentes al momento de la selección de jueces para tribunales inferiores, estableciendo que el presidente nombra a los jueces en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, a la que el Senado debe luego prestar acuerdo en sesión pública (artículo 99)[12]. 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[13].

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 que las opciones presidenciales ahora se encuentran más acotadas y porque tiene a su disposición más información sobre los candidatos, en parte porque el Consejo está integrado también por miembros del Senado[14]. 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 una mayor homogeneidad, al tiempo que disminuirá la tasa de expedientes retirados por el Poder Ejecutivo.

---

12 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 recién actúan desde enero de 1998 cuando fueron promulgadas la ley 24937 y la ley 24939, correctiva de la anterior. Una ley reciente (ley 26080 de febrero de 2006) modificó la composición del Consejo.

13 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).

14 Antes de la ley modificatoria de 2006, o sea durante el período de 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.

Con respecto al Ministerio Público no hay prácticamente parámetro de comparación anterior (sólo tres nombramientos), por lo que es difícil hipotetizar sobre el impacto de esta nueva regla. Nos limitaremos a observar el alcance que tuvo esta "nueva" función del Senado y a observar 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 el proceso como 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 comisión permanente desde 1914 (Pitt Villegas 2004: 288), es considerada una de las tres más importantes del Senado, junto con las de Asuntos Constitucionales y la de Presupuesto y Hacienda[15]. La competencia de esta comisión es de 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 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 se lleva a cabo allí se expresa en la emisión de dictámenes que deben contar con la firma de más de la mitad de los integrantes de la

15 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).

comisión, 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 al interior 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)[16]. De esta manera, la composición política de la comisión debe variar en la medida en que varíe la integración de la Cámara de Senadores aunque en la práctica, como veremos enseguida, pueden detectarse variaciones adicionales que parecen el producto de negociaciones políticas.

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[17], 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 recién a partir de 1989 se abrió espacio 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 el período duhaldista, bajo ambos gobiernos de Menem estos cambios fueron más usuales. Varias razones lo explican: en 1989 aumentó la cantidad de miembros

16 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 subió el número a 18. Finalmente, el 18/12/2002 una nueva reforma redujo a 15 los integrantes de la Comision (Pitt Villegas 2004).

17 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 sobre-representados – en comparación con las proporciones en el recinto – porque no había ningún representante de los partidos provinciales.

de la cámara alta por lo que se incorporaron 2 senadores adicionales a la comisión; en 1993 y 1997 quedaron lugares vacantes que nunca fueron ocupados, afectando así el peso relativo de los partidos.

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	0,0	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	60,0	30,0	10,0	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	60,0	33,3	6,7	56,9	30,6	12,5
2004-2005	60,0	33,3	6,7	55,6	29,2	15,3
2006-abril 2007	66,7	26,7	6,7	56,9	18,1	25,0

Fuente: La composición de la comisión fue elaborada sobre la base de información brindada por la Dirección General de Comisiones del Honorable Senado de la Nación. La Composición del Senado se encuentra en el informe de Nueva Mayoría "En el 2003, el peronismo logra el mayor predominio electoral de los últimos veinte años" (25/11/2003) y página web del Senado de la Nación.

Si comparamos el peso que tienen el 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 de lo que le correspondería. 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 sobre-representado (y la UCR sub-representada) porque aquel partido tiene al menos un legislador "extra"[18]. Del mismo modo, entre 1999 y 2003, el PJ se encuentra sobre-representado, aunque esta vez pierde espacio el grupo de partidos provinciales al que le corresponderían dos miembros en lugar de uno. A nuestro entender, 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).

18 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%.

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 convocar tales reuniones. 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 las negociaciones políticas, y suelen ser más importantes por otorgarle al senador recursos 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 vice-presidencia. En 1989, año del traspaso de mando presidencial del Radicalismo al Justicialismo, ocupó la presidencia de la comisión el Partido Liberal de Corrientes. A partir de 1990 y 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 en mayoría en la cámara.

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

Para finalizar con la distribución de los recursos políticos, el cuadro 4 muestra la cantidad mínima de firmas requeridas para emitir dictamen entre 1983 y 2003 y compara esta cifra con el total de senadores que el PJ tenía en la comisión. Esta 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 –acuerdo entre todos sus miembros mediante – bloquear los pliegos, mientras que, en caso de estar en el gobierno, le otorgaba la oportunidad de dictaminar sin el acuerdo de la oposición[19].

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-oct. 1997	10	10	18
1997 (Oct.-diciemb)	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.

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 de estudio[20]. 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

19 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.

20 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).

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. 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 impactó sobre el trámite de los nombramientos del poder judicial.

4. Resultados

Como ya hemos mencionado 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 llamarse así, 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 en forma similar que los de la justicia federal y están en el presupuesto nacional[21]. 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 litigiosidad del territorio que les compete[22].

Con respecto al universo de jueces que involucran todas estas categorías, la cifra más aproximada que disponemos es de un total 662 jueces federales para el año 1992 (Gershanik

21 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.

22 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 judical argentino, consultar Molinelli et al (1999: 637-655) y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2002).

2005: 228), la cual no incluye la justicia ordinaria de la Capital Federal. 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, las mismas nos sirven como parámetro para evaluar el alcance del trabajo llevado por la Comisión de Acuerdos entre 1983 y principios del año 2007. Según los registros oficiales del Senado de la Nación, en este período los presidentes sometieron a consideración del Senado un total de 1824 nombramientos de jueces. Como se observa en el Cuadro 4, los mismos abarcaron todas las instancias del Poder Judicial tanto en la justicia federal (44,3%) como en la Capital Federal (55,6%). Alrededor del 89% de las propuestas presidenciales fueron aprobadas por el Senado.

Cuadro 4: Total de nombramientos según categoría (1983-2006)

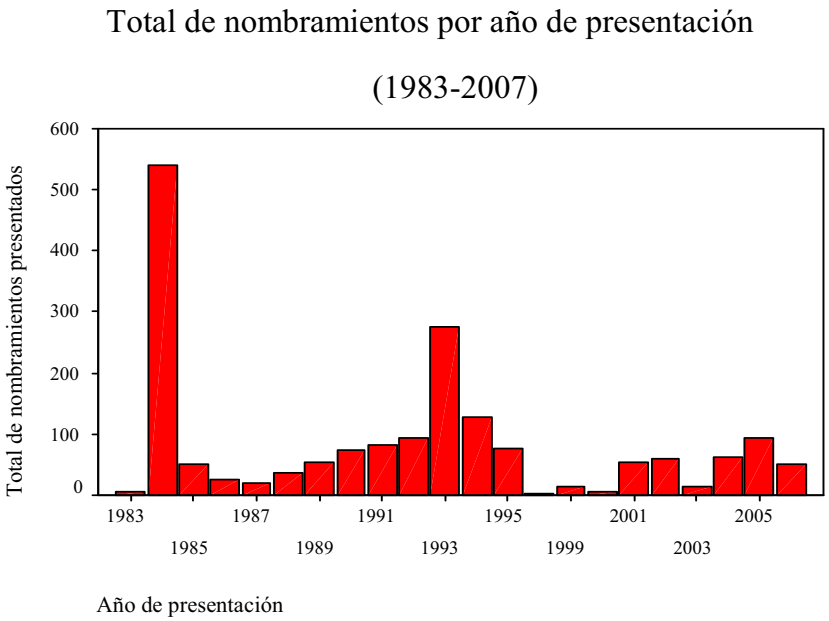
	Federal	**Capital Federal**
Corte Suprema	21 (2,6%)	-
Cámaras de apelación	267 (33,0%)	255 (25,1%)
Primera instancia*	278 (34,4%)	598 (58,9%)
Tribunales orales**	137 (16,9%)	145 (14,3%)
Ministerio publico	66 (8,2%)	17 (1,7%)
Conjueces de la corte	39 (4,8)	-
Total	808	1015
Aprobados (%)	**88,7%**	**89,6%**

* Un expediente sin información sobre el distrito de pertenencia.
** Creados en 1992, los clasificamos aparte por su impacto sobre el total de jueces.

En otras palabras, si bien en teoría los jueces gozan de estabilidad vitalicia (desde 1994, los que cumplen 75 años, cesan) y el Poder Ejecutivo sólo propone nombramientos cuando se producen vacantes en el sistema, los totales presentados en el párrafo y cuadro anteriores sugieren que, en la práctica, los presidentes han intervenido activamente en los cambios del personal judicial. Por cierto, no resulta fácil comprobar cuáles motivaciones políticas se encuentran detrás de cuáles 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 de estudio sirve para comenzar a 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 1824 (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 motiva-ciones presidenciales vinculadas al cambio de régimen político. No obstante, según se desprende de informaciones periodísticas de la época, el presidente Alfonsín no buscaba solamente un cambio de nombres sino también obtener la aprobación del Senado a fin de mantener en funciones a jueces que habían actuado durante la dictadura militar[23].

Gráfico 1:



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 Judicial creció durante estos años, es decir, se abrieron nuevos cargos que debían ser ocupados, por lo que nuestros datos muestran nombramientos nuevos por 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[24]. 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 nombra-

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

24 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).

miento de un gran número de jueces, pero el elevado número de pliegos presentados durante su primera presidencia no permite ocultar una vocación manipuladora que, en consecuencia, habría excedido los hechos más conocidos sobre la Corte Suprema.

En contraste, 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[25]. La explicación más plausible para esta situación parece referirse a que, a partir de la reforma constitucional de 1994, los nombramientos 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[26]. Los nombramientos en la justicia volvieron a tener lugar regularmente durante la presidencia de Fernando de la Rúa. Desde entonces, los totales de propuestas presidenciales de pliegos de jueces se encontraron muy por debajo de lo que aconteció en las primeras dos administraciones del período democrático. A ellos se sumaron los pliegos para puestos del Ministerio Público que habían estado prácticamente ausentes hasta entonces: pero a diferencia de lo que ocurre con los jueces, en este caso el mayor número de propuestas presidenciales al Senado puede tomarse positivamente, como un aumento del control de esta institución.

En síntesis, un número de propuestas para el cambio de jueces que parece bastante por encima de las vacantes existentes muestra la "politización" de tales nombramientos, principalmente durante las presidencias de Alfonsín y Menem, y particularmente de este último. Sin embargo, sabemos que las intenciones originales de los presidentes son sólo la primera parte de la historia. Como hemos sostenido en el marco analítico de este trabajo, el papel del Senado también debe ser tenido en cuenta para evaluar el éxito de los presidentes en la obtención de sus metas o, en otras palabras, si aquellas intenciones iniciales sufrieron alguna modificación o restricción. Los siguientes apartados abordan esta cuestión, intentando dar respuesta a las hipótesis planteadas en la Sección 2.

---

25 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.

26 La disposición transitoria decimotercera que acompaño 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).

Los nombramientos en el Senado bajo gobiernos divididos y mayoritarios

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 y el Ministerio Público, que son traídas a colación en apartados siguientes. A primera vista llaman la atención las altas tasas de jueces que resultan aprobados por el Senado, todas por encima del 85%, y esto igualmente para gobiernos divididos y mayoritarios. Tanto en el gobierno de Alfonsín como 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. Aún más, el segundo caso de gobierno dividido, el de Fernando de la Rúa, con una mayoría en la cámara alta todavía más pequeña que la que acompañó a Alfonsín, muestra una tasa de aprobación más alta. En otras palabras, a juzgar por los altos porcentajes de pliegos aprobados, la primera idea que se recoge es que durante las presidencias minoritarias los nombramientos son el resultado de consensos políticos, esto es, 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 dar algunos matices a dicha argumentación.

Cuadro 5: Nombramientos de jueces federales y nacionales por presidencia y resultado

	Total acuerdos poder judicial	Total acuerdos (sin Corte Suprema ni Minist. Pub.)	Resultado			Trámite Legislativo de Aprobados (en días)
			Aprobados	Retirados	Rechazados	Tiempo Promedio
Alfonsín (1983-89)	687	678	583 (86%)	61	34	85
Menem I (1989-95)	776	766	679 (88,6%)	87	-	58
Menem II (1995-99)	16	10	10 (100%)	-	-	83
De la Rúa (1999-01)	61	47	42 (89,3%)	5	-	52
Duhalde* (2002-03)	75	59	58 (98,3%)	-	-	80 (63)
Kirchner** (2003-06)	209	160	154 (96,2%)	4	-	82
Total acuerdos	1824	1720	1526	157	34	

* 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: 1) los datos abarcan hasta diciembre de 2006 (entre enero y mayo de 2007 no se presentaron pliegos del Poder Judicial en el HSN); 2) Además, 2 expedientes sin información.

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. En efecto, 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 a quien se le rechazaron nombramientos, sino que también debió retirar un buen número de expedientes y enfrentar considerables demoras en el trámite de los que fueron aprobados, como muestra el promedio de 85 días de trámite. Hemos visto que, durante esta presidencia, los nombramientos estuvieron condicionados por los amplios recursos institucionales del PJ (básicamente, su quórum propio en la comisión)[27]. Sin embargo, los recursos del partido de gobierno eran bastante parejos con los de la oposición (un 44% de la comisión, la presidencia de la misma), lo cual sugiere que el Poder Ejecutivo optó por girar sus propuestas al Senado e intentó recoger apoyos luego de su presentación. Por cierto, como indican las crónicas de aquel momento, la búsqueda de apoyos obligó al Ejecutivo a realizar concesiones. 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-ciar 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)[28].

En contraste, los años de Fernando De la Rúa contradicen las expectativas planteadas en la Hipótesis 2. El alto número de expedientes aprobados y la celeridad de los trámites en el Senado (escasos 52 días en promedio) sugieren que, a diferencia de Alfonsín, De la Rúa se abstuvo de presentar propuestas que corrían el riesgo de no ser aprobadas y que sólo lo hizo cuando logró obtener anticipadamente apoyo para su aprobación. Encontramos dos expli-

---

27 Una cita periodística ejemplifica la lógica del trabajo en comisión durante esta época: según el diario La Nación, en el temario esperaban para ser confirmados ocho candidatos al Poder Judicial, sin embargo, debido a "divergencias entre radicales y peronistas" la Comisión de Acuerdos no estaba funcionando de manera "normal". Así, 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).

28 Asimismo, en su libro 'Hacer la Corte', Verbistsky 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.

caciones para esta estrategia de "abstención y acomodación". 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, parece evidente que el Poder Ejecutivo iba a evitar 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 al interior 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, debido a que los actores involucrados en el proceso ya han tenido oportunidad de interactuar previamente en torno a los candidatos propuestos. No obstante, entendemos que los cambios en el proceso de selección no llegan a anular completamente el juego político parlamentario ni el peso de los recursos institucionales con los que el presidente cuenta en el Senado. Esto queda ilustrado por la existencia de cinco expedientes retirados que, al momento de su devolución, llevaban en promedio 280 días de trámite.

En cuanto a las presidencias mayoritarias, se destacan los dos períodos correspondientes a Carlos Menem. Hemos visto que éste 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 sus jueces fueron nombrados sin restricciones ni negociaciones inter-partidarias de por medio. No obstante, ya hemos mencionado como un dato llamativo la existencia de importantes diferencias en torno a 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 tiempo de los trámites de acuerdos aprobados es considerablemente más bajo 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 llegaría a retirar 87 pliegos de jueces. Al respecto, el trámite de estos expedientes retirados muestra algunos datos interesantes y sugiere la presencia de negociaciones políticas. Por un lado, la duración de los mismos 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 promedio de los que resultaron aprobados. Por otra parte, 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 de esos pliegos volvieron a ser presentados a lo largo del gobierno de Menem y fueron aprobados sin dificultades (incluso 5 de ellos fueron vueltos a presentar y aprobados al poco tiempo de haber sido retirados). Este comportamiento del Ejecutivo, una estrategia 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, hemos visto que 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 que ésta trajo aparejado fue el resultado de acuerdos inter-partidarios, precisamente, un reclamo del Radicalismo que comenzó a tener lugar en 1990 inmediatamente después de los controvertidos nombramientos que Menem efectuara para la Corte Suprema. Al día siguiente de ocurridos los mismos, los diarios informaron que "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). Dos años transcurrieron hasta que tal reforma del reglamento tuvo 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)[29]. También es cierto que, para ese entonces, ya comenzaba a tomar fuerza el proyecto reeleccionista del presidente. Recapitulando, a nuestro entender 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 nombramientos propuestos 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 del presidente de copar por entero el poder judicial. Esta conclusión contradice parcialmente la Hipótesis 2, ya que los trámites fueron, según ésta preveía, más rápidos bajo Menem que en tiempos de Alfonsín, pero también bajo aquella presidencia tuvieron lugar expedientes retirados y vueltos a presentar y, no menos importante, cambios en las reglas procedimentales.

29 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 Arslanián, 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).

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 De la Rúa. El Cuadro 5 presenta, en cuanto al promedio de días de trámite, dos datos, los cuales incluyen y excluyen respectivamente, un único caso que estuvo dos años en el Senado (un juez de cámara de la Capital Federal). Si retiramos este juez, la duración de los trámites resulta más comprensible: habiendo sido elegido Duhalde por consenso inter-partidario 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 longitud del tiempo de trámite. Por tratarse de un presidente mayoritario con amplios recursos creemos que la explicación para esto último reside en el tema de nuestro próximo apartado: el impacto del cambio de reglas en la tramitación de pliegos del poder judicial.

El impacto del cambio de reglas

En la sección 2 argumentamos que esperábamos que los importantes cambios en las reglas para el nombramiento de jueces que tuvieron lugar a lo largo del período de estudio tuvieran algún 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 que tuvieran lugar 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 del año 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 principalmente, como sería esperable, 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.

El impacto de la reforma del reglamento que tuvo lugar en 2003 sobre el trámite parlamentario no fue menos importante. A partir de la misma no sólo desaparecen 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 decíamos más arriba, dada su condición de presidente mayoritario, esta lentitud del proceso llama la atención y es, por tanto, atribuible a los mayores condicionamientos que las reglas imponen para la publicidad de los jueces propuestos. Recordemos que ya desde 1992 actores externos al ámbito parlamentario y político, como las ONGs, pueden intervenir supervisando y presentando objeciones a los candidatos [30], pero recién 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 una mayor homogeneidad y una disminución considerable de los expedientes retirados por el Poder Ejecutivo. Con respecto a esto, entendemos que esta hipótesis no se cumple estrictamente porque tanto el trámite de los aprobados, con niveles variables de dispersión (desvío standard: Alfonsín 73, Menem 57; De la Rúa 44, Duhalde 56, Kirchner 44), como las tasas de expedientes retirados muestran que las diferencias de desempeño persisten entre las presidencias lo que marca la relevancia aún de los recursos institucionales del presidente y el contexto general de negociación.

Luego de observar lo acontecido con los jueces para tribunales inferiores, nos ocupamos a continuación de la evolución en el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema.

Los nombramientos de la Corte Suprema en el Senado

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 nombró nuevamente a todos los miembros de la corte; con los golpes militares de 1966 y 1976, sucedió lo mismo, mientras que la corte volvía a renovarse con la reasunción de los gobiernos constitucionales, ya que los jueces *de facto* renunciaban 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 algunas diferencias con los resultados que obtuvimos para los tribunales inferiores.

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,

30 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.

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 estos nombramientos tuvieron un contenido político, ya que sólo unos pocos de estos jueces se retiraron de 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, habiéndose dado los trámites más rápidos en el período de Alfonsín. Con respecto a estos, una de las primeras acciones del presidente Raúl Alfonsín al asumir el poder en 1983 fue solicitar acuerdo del Senado para el nombramiento de los cinco miembros de la Corte Suprema, además del Procurador General Juan Octavio Gauna. Tal solicitud fue presentada luego de producirse la renuncia de los jueces en ejercicio ante la amenaza del presidente de despedirlos por decreto, evitando el procedimiento del juicio político (Chavez: 459). Los pliegos para los nuevos acuerdos fueron presentados en diciembre de 1983 y aprobados en sólo ocho días por el Senado que, cabe recordar una vez más, contaba con mayoría de la oposición. Alfonsín volvió a nombrar un juez de la corte en 1985 (Bacque) que fue aprobado en el tiempo record de un día. La corte de Alfonsín incluyó, no obstante, jueces de diversos orígenes ideológicos y políticos[31].

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 Carlos 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 controvertido 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[32]. 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 apro-

31 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).

32 Los jueces que renunciaron fueron Bacqué y Cavallero, por lo que en el año 1990 Menem nombra los siguientes seis jueces: Oyhanarte, Nazareno, Cavagna Martínez, Levene, Barra (el 25/4/90) y Moliné O'Connor (el 6/8/90).

bados al día siguiente en una sesión, secreta como era la regla entonces, de siete minutos (*Página 12*, 20/4/90; Verbisky 1993: 52).

La hegemonía menemista sobre la Corte Suprema se extendió a lo largo de los diez años de su estadía en el poder pero ésta no impidió que se efectuaran algunos cambios para dar lugar a reclamos de 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 nuevos nombramientos en la Corte, esta vez más aceptables para el Partido Radical. A raíz del pacto renunciaron Mariano Cavagna Martínez y Rodolfo Barra y se nombró a Guillermo López y Gustavo Bossert. Estos nombramientos fueron los más lentos de todos los jueces de la corte de Menem (51 días). No obstante, con la designación de Adolfo Vázquez, un amigo personal del presidente, luego del retiro del juez Levene en 1995, el equilibrio a favor del presidente siguió manteniéndose.

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 se dio en el tiempo record de 8 días: luego de cumplidos los 7 días reglamentarios para ser observado, 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 el día anterior 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 en el Senado, siendo la jueza Argibay la más demorada. A nuestro entender, estos casos muestran, por un lado, el impacto de las nuevas 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 – nos referimos a los de Zaffaroni y Argibay – demandaron intensas negociaciones para ser aprobados. En efecto, si bien los nombra-mientos 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 im-pugnaciones y 8

adhesiones, y 2582 impugnaciones y 319 adhesiones, respectivamente, al ser puestos en observación en la Comisión de Acuerdos. La posición de Argibay a favor del aborto, sumada a su condición de atea, motivó las 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 expresáramos en el 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 él 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. Aún más, 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 goberna-dores 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, en otras palabras, como en los casos anteriores de presidentes mayoritarios, bajo esta presidencia primó también el poder de la mayoría presidencial. Sin embargo, como hemos mostrado más arriba, 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 26183 que redujo a 5 los integrantes de la Corte Suprema, dejando sin efecto la controvertida reforma de Menem. En la actualidad, la Corte cuenta con 6 miembros, con la perspectiva de que al momento en que uno de estos puestos quede vacante, el cargo no será ocupado.

Los nombramientos del Ministerio Público en el Senado

Hacia el final del segundo gobierno de Menem se aprobó la Ley 24946 que reguló la creación y funcionamiento de Ministerio Publico, 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 nombramientos 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 Menem designó a su 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 aquel 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 un mes después. Desde entonces, el total de pliegos del Ministerio Público a ser tratados en el Senado sólo ha ido en aumento. La práctica ausencia de retirados sugiere que 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.

5. Conclusión

Los nombramientos de funcionarios con acuerdo del Senado han recibido, hasta ahora, escasa atención en el ámbito académico. Su trámite, similar al de las leyes aunque de naturaleza unicameral, ilumina aspectos de las relaciones presidente-congreso y características organizativas y funcionales de las cámaras altas del legislativo que no se conocerían a partir de estudios basados solamente en la producción de leyes. A esto debemos agregar que, en el caso específico de los nombramientos del Poder Judicial, los tres poderes del Estado se encuentran en interacción. En estas páginas hemos efectuado un análisis exploratorio de los trámites de nombramientos para el Poder Judicial en la Argentina democrática, intentando con ello plantear algunas hipótesis y ensayar algunas respuestas que permitan abrir el camino para futuras investigaciones. A continuación, sintetizamos las conclusiones.

Hemos mostrado en estas páginas que el mecanismo adoptado por la Constitución nacional para el nombramiento de los jueces federales y nacionales tiene como protagonistas a las dos ramas electivas de gobierno, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, razón por la cual se trata, en la práctica, de un proceso condicionado por el peso relativo de los partidos de gobierno y oposición. Hemos dicho también que los presidentes actúan estratégicamente, basados principalmente en los recursos políticos con que cuentan en el parlamento, pero también en su necesidad de recoger apoyos para otras áreas de política. A partir de esto nos interesa resaltar, en primer lugar, que a diferencia de lo sugerido hasta ahora por la literatura especializada, 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 invita a ser más cautelosos con 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, los trámites parlamentarios de pliegos de jueces muestran que éstos juegan un rol en las negociaciones políticas tanto en situaciones de gobierno dividido (como ilustra la presidencia de Alfonsín) como de gobierno unificado (ejemplificado sobretodo por la primera presidencia de Menem). La presencia de negociaciones en torno al nombramiento

de jueces no niega la vocación manipuladora de Menem – que queda plasmada principalmente en el total de nombramientos presentados al Senado y en lo acontecido a nivel de la Corte Suprema – sino que sugiere algunos límites al ejercicio del poder presidencial y quizás, en consecuencia, un mapa del poder judicial más matizado de lo que suele argumentarse. En otras palabras, la lógica constitucional de la confirmación de jueces por parte del Senado contribuyó, de alguna manera, a disminuir las acciones unilaterales del Ejecutivo que temía Alexander Hamilton. Por cierto, no sirvió, en aquellos años, como "una fuente eficaz de estabilidad en la administración', según el mismo autor predicaba, sino más bien actuó como una prenda más de intercambio en las negociaciones políticas.

Si el caso argentino revela la intervención de los partidos políticos, también es cierto que ésta no fue uniforme a lo largo de los años. En efecto, los diversos cambios en las reglas procedimentales que comenzaron a tener lugar a partir de 1992 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 al momento de la confirmación. Dichas reglas, que hoy se han convertido en condicionantes externos del poder presidencial y han disminuido el papel de los nombramientos como prendas de intercambio, fueron originariamente reclamos de la oposición parlamentaria y de la sociedad civil frente a abusos del Poder Ejecutivo, principalmente a comienzos de los 1990s. Por lo tanto, el proceso de confirmación de pliegos a través del Senado parece haber hecho diferencia en más de un sentido.

No puede afirmarse ahora si estos avances en los procedimientos para las designaciones de jueces se mantendrán en el tiempo; después de todo, la elaboración y el cambio de normas se encuentra en manos de las mayorías políticas. Por lo pronto, la evolución de los nombramientos en la Argentina democrática muestra algunos aspectos positivos aun no compartido por otros países de la región, como Brasil, donde el trámite continúa hoy por hoy 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. http://calvo.polsci.uh.edu/Aleman%20%20Calvo%20_July2006__final.pdf.

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 Minnesoty Press.

Chávez, R. "The Evolution of Judicial Autonomy in Argentina: Establishing the Rule of Law in na 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), in: Mackinson, G.; Ortega, M.; Sandler, H. (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", in *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 Número 6 Julio-Diciembre 2005.

Hamilton A.; Madison J.; Jay J. (1999): The Federalist Papers. New York: Penguin Putnam.

Hammond, Thomas; Hill, Jeffrey (1993): Deference or Preference? Explaining Senate Confirmation of Presidential Nominees to Administrative Agencies, in: 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", in *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. (2006) "The Politics of Senatorial Confirmations: A Comparative Study of Argentina and Brazil", GIGA Working Paper No. 22, Mayo 2006.

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, Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos. *El sistema judicial 2001/2002.*

Moe, Terry (1987): Interests, Institutions, and Positive Theory: the Politics of the NLRB, in: 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; Sin, Gisela (1999): Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Buenos Aires: Temas/CEDI.

Moraski, Bryon; Shipan, Charles (1999): The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices, in: 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, in: Journal of Theoretical Politics, vol. 12, no. 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, no. 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.

Shipan, Charles y Shannon, Megan (2003) "Delaying Justice(s): A Duration Analysis of Supreme Court Confirmations", en *American Journal of Political Science*, vol. 47, no. 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, No. 159, pp. 425-463.

Stratmann, Thomas y Garner, Jared (2004) "Judicial Selection: Politics, Biases, and Constituency Demands", in *Public Choice*, vol. 118, no. 3-4, pp. 251-270.

Verbitsky, Horacio (1993) *Hacer la Corte.* Buenos Aires: Planeta.

GIGA Working Papers

German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

Recent issues:

No 53 Daniel Flemes: Conceptualising Regional Power in International Relations – Lessons from the South African Case; June 2007

No 52 Jorge P. Gordin: Patronage-Preserving Federalism? Legislative Malapportionment and Subnational Fiscal Policies in Argentina; June 2007

No 51 Anja Zorob: The Potential of Regional Integration Agreements (RIAs) in Enhancing the Credibility of Reform: The Case of the Syrian-European Association Agreement; May 2007

No 50 Dirk Nabers: Crises, Hegemony and Change in the International System: A Conceptual Framework; May 2007

No 49 Dirk Kohnert: African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions; May 2007

No 48 Jann Lay, George Michuki M'Mukaria and Toman Omar Mahmoud: Boda-bodas Rule: Non-agricultural Activities and Their Inequality Implications in Western Kenya; April 2007

No 47 Bert Hoffmann: Why Reform Fails: The 'Politics of Policies' in Costa Rican Telecommunications Liberalization; April 2007

No 46 Sonja Bartsch and Lars Kohlmorgen: The Role of Southern Actors in Global Governance: The Fight against HIV/AIDS; March 2007

No 45 Gero Erdmann: Ethnicity, Voter Alignment and Political Party Affiliation – an African Case: Zambia; March 2007

No 44 Andreas Ufen: Political Party and Party System Institutionalisation in Southeast Asia: A Comparison of Indonesia, the Philippines, and Thailand; March 2007

No 43 Alexander Stroh: Crafting Political Institutions in Africa. Electoral Systems and Systems of Government in Rwanda and Zambia Compared; March 2007

No 42 Günter Schucher: The EU's Foreign Policy after the Fifth Enlargement: Any Change in Its Taiwan Policy?; February 2007

No 41 Henriette Dose: Securing Household Income among Small-scale Farmers in Kakamega District: Possibilities and Limitations of Diversification; February 2007

No 40 Gero Erdmann and Matthias Basedau: Problems of Categorizing and Explaining Party Systems in Africa; January 2007

All GIGA Working Papers are available free of charge at www.giga-hamburg.de/workingpapers. For any requests please contact: workingpapers@giga-hamburg.de.
Editor of the Working Paper Series: Bert Hoffmann.

GIGA German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21 • 20354 Hamburg • Germany
E-Mail: info@giga-hamburg.de • Website: www.giga-hamburg.de