

# Manipulating Courts in New Democracies: Forcing Judges Off the Bench in Argentina<sup>1</sup>

ANDREA CASTAGNOLA<sup>2</sup>

*Con información de la Suprema Corte Nacional de Argentina y de las 24 cortes provinciales, Castagnola desarrolla una nueva teoría para explicar los retiros forzados de los jueces. La autora argumenta que, en las democracias en desarrollo, los beneficios políticos de manipular a las cortes son mayores que los costos de hacerlo. La inestabilidad del contexto político y sus instituciones causa que los políticos se concentren en objetivos en el corto plazo y ganar elecciones. En consecuencia, los jueces se convierten en una herramienta de los políticos. Castagnola demuestra que hay mecanismos institucionales y no institucionales que los políticos han usado para retirar a los jueces, sin importar su nivel de apoyo en el Congreso. La manipulación política de las cortes es un fenómeno mundial, pero el caso de Argentina es la raíz de la teoría sobre el tema.*

## CONTENIDO

I. Introducción.....	3
Diseño y metodología .....	4
II. Rotación judicial en nuevas democracias .....	5
La rotación judicial y la manipulación de las cortes en la perspectiva teórica .....	5
La teoría del retiro estratégico .....	5
El rol de la competencia política .....	6
El rol de la competencia política como incertidumbre electoral .....	6
Transición y efecto del régimen .....	6
La importancia del diseño constitucional del poder judicial .....	7
La teoría de la creación de vacante y manipulación de las cortes en nuevas democracias .....	7
Mecanismos institucionales de creación de vacante .....	8
Mecanismos no institucionales de creación de vacante .....	8
III. La historia política de la manipulación de la Suprema Corte en Argentina.....	9
La manera tradicional de crear vacantes: causas naturales (1916-1946) .....	9

<sup>1</sup> Síntesis elaborada por: **María Paula Acosta Vázquez.**

<sup>2</sup> Castagnola, Andrea (2017): *Manipulating Courts in New Democracies: Forcing Judges Off the Bench in Argentina*, Routledge.

Las administraciones radicales (1916-1928).....	9
Las Acordadas: la primera señal de subordinación (1930-1946).....	9
Una nueva forma de crear vacantes: retiros inducidos (1947-2014) .....	10
<i>Impeachment</i> masivo: los retiros inducidos como una estrategia política de crear cortes (1946-1955).....	10
El primer reforzamiento: la formación política de cortes bajo el general pedro aramburu (1955-1958).....	10
El segundo reforzamiento: la modificación de la corte con frondizi (1958-1963).....	10
El primer reforzamiento frustrado con Illia (1963-1966) .....	10
Tercer reforzamiento: la doble formación política de cortes con el general onganía (1966-1979).....	10
Cuarto reforzamiento: la formación política de cortes de perón (1973-1974).....	11
Quinto reforzamiento: la formación política de las cortes con el general Videla (1976-1980) .....	11
Sexto reforzamiento: la formación política de las cortes de Alfonsín (1983-1989) .....	11
El séptimo reforzamiento: la doble formación política de las cortes con Menem (1989-1999) .....	11
Segundo refuerzo frustrado con de la Rúa (1999-2001).....	11
El tercer reforzamiento frustrado con Duhalde (2001-2003) .....	11
Octavo reforzamiento: la formación política de la corte con kirchner .....	12
Conclusiones .....	12
Forzar a los jueces a dejar el cargo: evidencia empírica de la SC.....	12
Vacantes en la SC: un repertorio de tácticas para remover jueces .....	13
Selección del modelo.....	13
Explicaciones para los retiros inducidos y naturales .....	13
Entendiendo la inestabilidad judicial en la SC nacional desde 1900 .....	13
Retiro inducido .....	14
Retiro natural.....	14
Conclusiones .....	14
La manipulación persistente de las cortes: evidencia de las cortes en las provincias de Argentina.....	14
La evolución histórica de las reglas institucionales de las cortes locales .....	14
La capacidad del Ejecutivo para moldear las cortes .....	14
La duración del sistema para los jueces.....	14

El proceso de designación .....	14
El proceso de remoción: impeachment.....	15
Las determinantes institucionales de la rotación judicial en las provincias .....	15
Conclusiones .....	15
Conclusión .....	15
Repensar la inestabilidad judicial en las democracias en desarrollo .....	15
¿Modelo de comportamiento judicial estratégico o actitudinal? .....	15
¿Sólo el Ejecutivo con un fuerte poder político en el Congreso puede manipular la composición de la Corte? .....	16
El trazo de las estrategias para inducir el retiro de los jueces .....	16
La inestabilidad judicial fuera de Argentina .....	16

## I. INTRODUCCIÓN

Narra ejemplos de la falta de independencia de los jueces basado en casos de corrupción y manipulación política. En 2004 el presidente de Ecuador, Lucio Gutierrez, removió con ayuda del Congreso, a 27 jueces de 31 de la Suprema Corte y a 7 de 9 jueces del Tribunal Constitucional. En 2005 Gutierrez purgó a la Suprema Corte y Tribunal Constitucional para mitigar la oposición a su gobierno. El país duró sin Corte siete meses y diez sin un Tribunal Constitucional. En 2007, el nuevo presidente, Rafael Correa, hizo otra reestructura al Poder Judicial: le cambió el nombre a la Suprema Corte y redujo su constitución de 31 a 21 jueces; el Tribunal Constitucional volvió a ser purgado. En 1990, el presidente Carlos Menem incrementó el número de jueces de la Suprema Corte para hacer nombramientos. En 2003, Nestor Kirchner indujo a la renuncia de seis jueces.

La manipulación política del Poder Judicial es un problema importante para los países en desarrollo. Estos escándalos han repercutido en la confianza de los ciudadanos a la institución<sup>3</sup>.

Teóricos como Montesquieu y Hamilton argumentaron que los ataques al Poder Judicial ocurren porque son la rama más débil de los tres poderes. A pesar de que en muchos países la duración de los jueces es de por vida o de largo plazo, el poder del congreso y del presidente para seleccionarlos y removerlos de los cargos hace que en los países no desarrollados el Poder Judicial se encuentre vulnerable. Si la oportunidad de ocupar el cargo del Poder Judicial se renueva constantemente, ello puede indicar que hay otros factores que afectan la estabilidad de sus cargos. El objetivo de esta investigación es dar una respuesta a la pregunta siguiente: *¿qué factores son responsables de las variaciones en las renovaciones de cargos judiciales?*

---

<sup>3</sup> Según la encuesta Latinobarómetro (2015) sólo un 33% de los ciudadanos tienen confianza en el Poder Judicial. Este dato para Argentina es de un 17% según encuestas argentinas.

Esta pregunta es un reto para la teoría sobre las relaciones entre el Ejecutivo y las cortes, así como del comportamiento del Poder Judicial. La literatura política norteamericana ofrece un modelo de sustitución judicial basado en el supuesto de que la decisión de los jueces de dejar su cargo está influenciada en si existe una preferencia política similar a la del presidente y el senado. La respuesta racional de un retiro estratégico se basa en la idea de que los jueces querrán dejar su cargo a otro juez que piense de manera similar a ellos, pero no a uno de preferencias políticas opuestas. El supuesto de este argumento es que la longevidad del cargo de los jueces depende de su decisión, supuesto que se cumple en países desarrollados en donde los jueces deciden sobre esto, pero no en países no desarrollados en donde en donde esta decisión se determina por el Poder Ejecutivo. En EE. UU de 1900 a 2007, 54 jueces dejaron su cargo debido a muerte y retiro voluntario, mientras que en Argentina durante el mismo periodo 83 jueces dejaron el cargo debido a remoción por cambio de régimen.

En segundo lugar, a pesar de que el caso argentino es el más estudiado sobre el tema en América Latina, no se han explicado de manera sistemática los factores que repercuten en la decisión de un juez de dejar el cargo. Si los jueces pudieran regular la estabilidad en su cargo simplemente actuando a favor del Ejecutivo, ¿por qué hay remociones de cargo?

El acertijo sobre la inestabilidad de los jueces también genera preguntas sobre las relaciones entre el Ejecutivo y las cortes. Otro supuesto no comprobado en la literatura es que sólo los presidentes con un poder político fuerte pueden crear una corte amigable y tener injerencia en la estabilidad del cargo de los jueces. A pesar de que este supuesto es convincente, el Ejecutivo rara vez ha tenido super mayorías en el Legislativo que permitan remover a un juez.

Con el fin de disminuir la brecha de diferencia entre las teorías de EE.UU y América Latina, esta investigación inicia con una hipótesis alternativa sobre cómo en las democracias en desarrollo, entre más cercanos estén los jueces del Ejecutivo, disminuye la probabilidad de que el juez deje el cargo. En contraste, en los países industrializados, la sustitución judicial es independiente de la ideología del Ejecutivo.

## DISEÑO Y METODOLOGÍA

Argentina es un caso de estudio sobre factores que afectan la inestabilidad de los jueces en cargo. Argentina es un país federal con entidades judiciales separadas en el nivel provincial y cada provincia es autónoma frente al gobierno nacional en el diseño de sus instituciones, generando una alta heterogeneidad en el diseño constitucional. Debido a la inestabilidad institucional de 1930-1983, Argentina es considerada una democracia en desarrollo.

Ha sido el ejemplo de un país que entró a la tercera ola de democratización con un Poder Judicial débil, así como de la manipulación del Ejecutivo sobre el Judicial y la incapacidad de este último de protegerse. Otros académicos han estudiado a Argentina como un caso para demostrar que aún con la presencia de un Poder Judicial débil, los jueces argentinos retaban al Ejecutivo al trabajar de manera estratégica en su contra. Sin embargo, estos trabajos dieron por sentada la heterogeneidad de los casos locales. Esta investigación usa un método comparativo a nivel subnacional para analizar la variación al interior del país. Estas variaciones permiten

analizar los factores responsables de esas diferencias, así como permitir un desarrollo teórico de la estabilidad de los jueces. El estudio subnacional de los jueces en Argentina es de gran relevancia debido a que:

1. Los jueces locales juegan un rol central en la política local, ya que los gobernadores ven a estas instituciones como una herramienta política para fortalecer su poder. Esta investigación redirige la atención al rol de la separación de poderes en el nivel subnacional.
2. Estudiar a los jueces locales da información sobre diferencias y similitudes entre las trayectorias de la Suprema Corte y las cortes locales. El método comparativo subnacional permite explicar las variaciones entre espacio, tiempo y diferentes regímenes políticos.

## II. ROTACIÓN JUDICIAL EN NUEVAS DEMOCRACIAS

Desde 1990 las cortes han sido actores relevantes en la política nacional. Los jueces son jugadores políticos con la capacidad de moldear la política del gobierno y resolver problemas entre las élites políticas. La judicialización de la política ha contribuido a la importancia del Poder Judicial dentro de la arena política, pero también incrementó el interés de políticos en tener una corte amigable. Plantea las siguientes preguntas:

1. ¿Qué factores son responsables de la manipulación de las cortes?
2. ¿Cuándo es más probable que se dé la manipulación de las cortes?
3. ¿Cómo pueden los políticos manipular a las cortes?

El cambio sistemático en la configuración de las altas cortes refleja una falta de independencia del Poder Judicial. En el corto plazo, el reemplazo de jueces permite a los políticos controlar las decisiones y, en el largo plazo, debilita la independencia judicial.

## LA ROTACIÓN JUDICIAL Y LA MANIPULACIÓN DE LAS CORTES EN LA PERSPECTIVA TEÓRICA

### LA TEORÍA DEL RETIRO ESTRATÉGICO

El aspecto importante del debate literario sobre la rotación judicial es que se enfoca en si la teoría de retiro político estratégico es un acercamiento útil que explica la rotación judicial.

Esta teoría se basa en que los retiros judiciales no son eventos aleatorios, sino el resultado de decisiones estratégicas que hacen los jueces. El razonamiento del retiro político se basa en el supuesto de que la decisión del juez de dejar el cargo se ve influenciada por el que el juez tenga las mismas preferencias políticas que las autoridades. La idea es que los jueces que están cerca del retiro querrán ceder su lugar a jueces que piensen igual. Existen académicos que argumentan que los jueces dejan su cargo por factores no políticos como asuntos económicos y personales.

En resumen, ambos tipos de estudio revelan que el supuesto de los modelos de rotación judicial es que es la propia decisión del juez la que determina que se dé una vacante por razones

económicas y políticas. La hipótesis de quienes apoyan la teoría del retiro político estratégico es que *los jueces con preferencias políticas parecidas a las del Ejecutivo tienen más preponderancia a dejar el cargo si el Ejecutivo tiene mayoría en otros puestos de autoridad*. Si esto es cierto, la rotación judicial incrementa con gobiernos unidos porque esperan que los jueces del mismo partido del gobierno en el poder dejen el cargo.

## EL ROL DE LA COMPETENCIA POLÍTICA

Los estudios se centran en cómo los incentivos políticos y el entorno político moldean las decisiones y estabilidad de los jueces. Los académicos argumentan que, dependiendo del nivel de competencia política, los jueces pueden alargar el tiempo de su cargo al votar estratégicamente. Se argumenta que la rotación judicial aumenta con un gobierno unido. La idea central de este argumento es que, en las democracias en desarrollo, los políticos tienen interés en controlar la corte, pero sólo pueden hacerlo si tienen la mayoría partidista necesaria para removerlos. La predicción de los académicos es que *los jueces con preferencias políticas diferentes al Ejecutivo tienen tendencia a ser removidos si el Ejecutivo tiene control del congreso*.

## EL ROL DE LA COMPETENCIA POLÍTICA COMO INCERTIDUMBRE ELECTORAL

El cambio político es un momento en el que se da la rotación judicial debido a que el gobierno que llega quiere tener una corte amigable. Este cambio también puede motivar a jueces a usar el voto estratégico para señalar lealtad y asegurar su puesto. Cuando los gobiernos débiles están por terminar su mandato, los jueces se ven motivados a disentir del gobierno para mostrar lealtad al siguiente. La predicción es que *la rotación judicial incrementa en los primeros años de una nueva administración, en especial si el gobierno que llega tiene intereses políticos e ideológicos diferentes al gobierno anterior*.

## TRANSICIÓN Y EFECTO DEL RÉGIMEN

Existe literatura sobre cómo la incertidumbre electoral puede afectar la independencia judicial. Para ello se debe analizar el comportamiento de la corte en general y no sólo la votación de los jueces. El argumento es que, en la incertidumbre electoral y las transiciones, el Poder Judicial tiende a volverse más independiente. La lógica del argumento se basa en la *teoría de asegurarse*: los políticos que temen perder el poder en el futuro próximo, apoyan la creación de un Poder Judicial independiente que los proteja cuando pierdan el poder, así como en la *teoría de la preservación hegemónica* en donde esos mismos políticos preservan los intereses hegemónicos de las élites. La predicción empírica es que *la rotación judicial incrementa en las transiciones sin importar la ideología de los jueces*.

Sin embargo, hay muchas democracias en desarrollo en donde no queda claro el efecto de la incertidumbre electoral y fragmentación del poder en la independencia judicial. Existen académicos que argumentan que esta relación dependerá del nivel de democratización de los países.

Habla de la *teoría de presión estratégica* la cual establece que la incertidumbre judicial y la difusión del poder tienen efectos positivos en el Poder Judicial en democracias consolidadas y lo contrario en las que no lo son. El argumento se basa en que en las democracias emergentes los políticos tienen incentivos más fuertes para manipular a los jueces. Las implicaciones empíricas son *la rotación judicial incrementa en las democracias en desarrollo*.

## LA IMPORTANCIA DEL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL

La literatura institucional aporta a la explicación de por qué algunos países tienen jueces menos estables e independientes.

La evidencia empírica muestra que los arreglos constitucionales pueden afectar la independencia judicial y que cambios en las reglas pueden afectar la estabilidad de los jueces. Hay consenso en la importancia de las constituciones, pero desacuerdo sobre su efecto en la independencia judicial. Los temas constitucionales más analizados son: la longitud del cargo, la revisión judicial, el tamaño de las cortes, procesos de selección y remoción y la frecuencia de cambios constitucionales.

*Longitud del cargo.* El conocimiento general es que un cargo de por vida o de largo plazo reduce la rotación judicial e incrementa su independencia. Es más crítico el caso de los jueces que pueden ser reelectos, ya que su supervivencia en el cargo puede depender de su comportamiento.

*Revisión judicial.* La capacidad de la revisión constitucional es un factor clave del Poder Judicial debido a que es la manera en que las cortes tienen poder de veto en la arena política.

*Tamaño de la corte.* Las regulaciones sobre el tamaño de la corte pueden afectar la rotación judicial y en consecuencia a la independencia judicial. El peso relativo de la decisión de un juez varía según el número de jueces en la corte. Existen argumentos que dicen que una reforma constitucional basada en mayoría legislativa da lugar a que los políticos tengan pocos incentivos de llenar la corte de amigos. También quienes argumentan que una constitución fija incrementaría la rotación judicial debido a que la única manera en que los políticos puede llegar a una corte amigable es removiendo jueces.

*Procesos de selección y remoción.* No hay consenso sobre cuál es el mejor método para lograr la independencia judicial. Lo más importante de estos procesos es que deben blindar a los jueces de presiones políticas en el corto plazo para asegurar la imparcialidad e independencia.

## LA TEORÍA DE LA CREACIÓN DE VACANTE Y MANIPULACIÓN DE LAS CORTES EN NUEVAS DEMOCRACIAS

Hay dos maneras en las que puede crearse una vacante en la corte: (1) retiros voluntarios o naturales, (2) retiros inducidos o involuntarios.

El punto de partida del marco teórico de los retiros inducidos es que *en las democracias en desarrollo, la decisión de dejar el cargo no es de los jueces sino de los políticos*. Como los

jueces no pueden controlar completamente su duración en el cargo, *el marco teórico del libro da cuenta de la racionalidad de los políticos en las democracias en desarrollo para crear vacantes en las altas cortes.*

La teoría de presión estratégica dice que *en las democracias en desarrollo, la competencia entre partidos y las elecciones tienden a incrementar la rotación judicial y convertirse en el objetivo de manipulación política.*

En democracias en desarrollo debido a la inestabilidad de las instituciones políticas, los políticos tienen más que perder a si estuvieran en democracias consolidadas debido a que una derrota política puede ser el final de su carrera. *La incertidumbre hará a los políticos sólo confiar en los jueces con preferencias políticas o ideologías similares a las suyas. Los cambios en el partido gobernante incrementan la rotación judicial durante los primeros años de la administración.* Hay tres hipótesis hasta ahora:

H1: La probabilidad de que un juez deje su cargo incrementa si el juez no comparte la preferencia política del Ejecutivo en el poder.

H2: La probabilidad de que un juez deje el cargo incrementa si hay un cambio del partido en el poder.

*Sin importar el partido en el poder en el congreso, los presidentes en las democracias en desarrollo intentarán manipular al Poder Judicial porque tiene bajos costos, pero al mismo tiempo produce beneficios a los políticos en el poder.* Así se llega a la tercera hipótesis:

H3: La probabilidad de que un juez deje el cargo no se reduce necesariamente cuando hay gobiernos divididos.

## MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CREACIÓN DE VACANTE

Los mecanismos legales son los cambios en arreglos institucionales como la longitud del cargo, conformación del congreso, selección y remoción de cargos. Los académicos comprueban que los políticos han usado constituciones de forma estratégica para asegurar una corte amigable.

## MECANISMOS NO INSTITUCIONALES DE CREACIÓN DE VACANTE

Son ejercidos fuera de la esfera legal, pero dentro de la coerción y persecución como: amenazar jueces con juicios políticos, desacreditar las decisiones de los jueces o su actuar en los medios, lastimar la reputación de los jueces con escándalos.

Hay dos puntos importantes que se deben de tener en cuenta con estos mecanismos:

1. Estas prácticas no tienen un resultado garantizado. El resultado dependerá de la efectividad del mecanismo y de la capacidad del juez de soportar la persecución política y moral.
2. Estas prácticas pueden consumir más tiempo que las prácticas institucionales.

La decisión de usar algún mecanismo depende del apoyo político que se tenga en el congreso para hacer un juicio político. Un caso frecuente en las democracias en desarrollo es que hay jueces a los que se quiere remover que ya tienen acusaciones de corrupción o malos actos, por lo que a pesar de no tener una mayoría legislativa, la amenaza de juicio político es creíble.

Cuando el gobierno en el poder tiene mayoría legislativa y quiere remover a un juez, puede implementar mecanismos tanto institucionales como no institucionales.

La literatura asume que los políticos siempre quieren formar una corte amigable, pero sólo lo lograrán gobiernos fuertes con mayorías. La rotación judicial se reduce con gobiernos débiles no por amables, sino porque no tienen el poder de hacer una corte amigable. Sin embargo, entre 1900 y 2015, en Argentina sólo existió una mayoría legislativa durante 11 años, ¿por qué tuvo tanta inestabilidad en el judicial?

### III. LA HISTORIA POLÍTICA DE LA MANIPULACIÓN DE LA SUPREMA CORTE EN ARGENTINA

Un factor relevante de la SC argentina es que a pesar de que los jueces son seleccionados de por vida, a partir de 1947 los presidentes desarrollaron un poder de manipular la SC al inducir el retiro de los jueces. Asimismo, las transiciones entre regímenes democráticos y militares han afectado la composición de las cortes locales.

#### LA MANERA TRADICIONAL DE CREAR VACANTES: CAUSAS NATURALES (1916-1946)

##### LAS ADMINISTRACIONES RADICALES (1916-1928)

Cuando Yrigoyen asumió la presidencia en 1916, los miembros de la SC habían sido designados por los presidentes predecesores miembros del Partido Autonomista Nacional (PAN). A Yrigoyen le tomó tres años el llenar esa vacante debido a un bajo apoyo en el Senado. Su sucesor, Alvear, tenía apoyo en el Senado y llenó las vacantes en poco tiempo.

##### LAS ACORDADAS: LA PRIMERA SEÑAL DE SUBORDINACIÓN (1930-1946)

1930 es la década infame en donde Yrigoyen es forzado a dejar la presidencia, se cierra el Congreso y Uriburu toma la presidencia. Los cuatro jueces que quedaron en la SC firmaron la Acordada para reconocer el nuevo gobierno, que representaban el primer ataque a la independencia judicial y la subordinación al poder político. También fue la primera vez que un presidente militar colocó a un juez en la SC sin el apoyo del Senado.

En 1932 ganó las elecciones el general Justo con apoyo militar. En 1943 asume la presidencia otro general y se replicó la Acordada de 1930 para legitimar el régimen militar. También se dio el primer retiro de un juez, primera vez que un juez dejó el cargo voluntariamente.

En las provincias, los gobernantes militares también hicieron un plan para atacar al Poder Judicial en el nivel local.

## UNA NUEVA FORMA DE CREAR VACANTES: RETIROS INDUCIDOS (1947-2014)

---

### IMPEACHMENT MASIVO: LOS RETIROS INDUCIDOS COMO UNA ESTRATEGIA POLÍTICA DE CREAR CORTES (1946-1955)

Con Perón en 1946 se generó la estrategia de acusaciones como juicio político a los jueces, motivados por razones políticas para colocar jueces más amigables. A partir de 1949, los jueces de la SC ya se removerían por juicio político sino por un juicio de jurado. Asimismo, los jueces tendrían que ser reelectos para conservar el cargo. 74 jueces de las cortes bajas no fueron reelectos y otros fueron forzados a retirarse. Un requisito para los futuros jueces era estar afiliado al Partido Justicialista (PJ).

---

### EL PRIMER REFORZAMIENTO: LA FORMACIÓN POLÍTICA DE CORTES BAJO EL GENERAL PEDRO ARAMBURU (1955-1958)

Durante esta presidencia se cerró el congreso y Aramburu ordenó la remoción de los miembros de la Corte. Se hizo un plan de “desperonización” que afectó al Poder Judicial en las provincias.

---

### EL SEGUNDO REFORZAMIENTO: LA MODIFICACIÓN DE LA CORTE CON FRONDIZI (1958-1963)

Una prioridad fue la reorganización de la SC Nacional, ya que todos sus miembros habían sido nombrados durante el periodo militar. Hizo un plan de dos pasos: (1) Frondizi confirmó dos de los cinco jueces y ofreció beneficios para que los otros tres se retiraran, (2) mandó una iniciativa al Congreso para agrandar la Corte de cinco a siete miembros. Él relleno las tres vacantes.

Los gobernantes en provincias también pusieron a nuevos jueces para tener un cuerpo de apoyo. Para los jueces en las cortes bajas, Frondizi decretó que todos los jueces necesitaban apoyo del Senado. En 1962 se echa a Frondizi y los militares deciden transitar a la democracia.

---

### EL PRIMER REFORZAMIENTO FRUSTRADO CON ILLIA (1963-1966)

Arturo Illia fue el siguiente presidente por parte de la UCR. Envió una iniciativa al Congreso para agrandar la Corte a diez miembros. Ésta no pasó y la decisión de Illia de abolir las restricciones al PJ causaron que los militares se molestaran y lo removieran de la presidencia.

---

### TERCER REFORZAMIENTO: LA DOBLE FORMACIÓN POLÍTICA DE CORTES CON EL GENERAL ONGANIA (1966-1979)

El general Onganía se volvió presidente y la primera decisión de la junta fue la de remover al presidente y vicepresidentes, cerrar el Congreso y remover a los miembros de la SC Nacional y Provincial. Onganía hace la tercera manipulación de la Corte y reduce el número de jueces a cinco. En 1970 hay un conflicto entre militares y el general Levingston se vuelve presidente,

pero en 1971 hay otro conflicto y el general Lanusse es presidente con el consentimiento de la SC.

---

#### CUARTO REFORZAMIENTO: LA FORMACIÓN POLÍTICA DE CORTES DE PERÓN (1973-1974)

Una vez que salieron los militares del gobierno, los miembros de la SC renunciaron. En el nivel subnacional, las cortes locales también cambiaron. Perón pasó una ley transitoria que permitió a los jueces en el cargo retirarse con beneficios para así poder llenar las vacantes con gente de su apoyo. Perón muere y el general Videla toma la presidencia.

---

#### QUINTO REFORZAMIENTO: LA FORMACIÓN POLÍTICA DE LAS CORTES CON EL GENERAL VIDELA (1976-1980)

Los jueces de la SC fueron removidos, así como sus pares en las provincias. Continuos problemas con los militares resultaron en la presidencia del general Bignone en 1982 y con una transición a la democracia, la llegada de Alfonsín (UCR).

---

#### SEXTO REFORZAMIENTO: LA FORMACIÓN POLÍTICA DE LAS CORTES DE ALFONSÍN (1983-1989)

Alfonsín no quería mantener a los jueces impuestos por la junta militar y ellos renunciaron voluntariamente a su cargo. Lo mismo ocurrió en el nivel subnacional. Alfonsín propuso una ley flexible con la cual se afectará sólo a los jueces que no fueron ratificados por el Senado. Se logró que 500 jueces dejaran el cargo. La SC no era amigable hacia Alfonsín y no fueron favorables a sus iniciativas. Alfonsín tuvo que ceder el poder a Menem.

---

#### EL SÉPTIMO REFORZAMIENTO: LA DOBLE FORMACIÓN POLÍTICA DE LAS CORTES CON MENEM (1989-1999)

Las maniobras de Menem fueron alargar la Corte (nueve miembros) y ofrecer un cargo de embajador a un juez para retirarlo. La manipulación de las cortes llegó al nivel local. Menem alargó el número de miembros de las cortes locales seis a doce e indujo el retiro de cinco de esos jueces. Asimismo, Menem creó una nueva Corte Criminal de Apelaciones.

---

#### SEGUNDO REFUERZO FRUSTRADO CON DE LA RÚA (1999-2001)

Con la presidencia de de la Rúa, se buscó crear vacantes con el Artículo 99 que buscaba modificar el periodo de tiempo de los jueces en el cargo, pero los jueces de la SC lo anularon.

---

#### EL TERCER REFORZAMIENTO FRUSTRADO CON DUHALDE (2001-2003)

Duhalde terminó con la paridad peso-dólar y promovió una restricción para sacar dinero de los bancos, por lo que llegaron demandas al respecto. Los jueces de la SC se pronunciaron sobre la inconstitucionalidad de ello para evitar que se les acusara de corrupción relacionada con la

presidencia de Menem. Sin embargo, la oposición amenazó de desarrollar un juicio político hacia los jueces.

---

## OCTAVO REFORZAMIENTO: LA FORMACIÓN POLÍTICA DE LA CORTE CON KIRCHNER

El objetivo de Kirchner fue limpiar a la SC tal como lo pedía la sociedad, por lo que promovió un juicio político en contra de los jueces que eran de la mayoría de Menem. También publicó el Decreto 222 con el cual imponía limitaciones al nombramiento de jueces para asegurar a la sociedad que no manipularía futuras nominaciones de jueces a la SC. Los jueces nombrados por Kirchner no tenían una conexión clara con el PJ, pero compartían su ideologías en temas de pacificación y DD.HH. En sus dos primeros años logró la remoción de seis jueces de nueve, así como el nombramiento de cuatro jueces.

La entrada a la presidencia de Macri dio lugar a que nombrara por decreto a dos jueces con la justificación de que el Congreso estaba en receso.

## CONCLUSIONES

Antes de 1946, la estancia de los jueces de la SC Nacional era mayor y su remoción se daba por causas de muerte natural. Los juicios políticos, cambios en la SC y las purgas durante la presidencia de Perón transformaron las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. Esta nueva dinámica fue hizo más difícil el conseguir a un Poder Judicial independiente.

La evolución de la relación entre los poderes refuerza la hipótesis del capítulo 2: (1) Los jueces de la SC que fueron removidos como resultado de un cambio político dan a entender que los jueces con preferencias políticas diferentes a las del Ejecutivo tienen mayor probabilidad de ser removidos, (2) Los cambios a la SC sucedieron en los primeros años de las nuevas presidencias, sugiriendo que los presidentes prefieren iniciar su mandato con una Corte amigable para llevar su política. Los métodos más usados fueron el alargamiento de la Corte, el juicio político, la edad de retiro y el desacreditar la acción de los jueces en los medios.

El análisis histórico también da a conocer la evolución de la separación de poderes: (1) los juicios políticos de 1947 fueron sólo la punta del iceberg de un proceso que había iniciado desde 1930, (2) la formación política de las cortes ha sido una estrategia de los políticos para realizar su plan de acción , (3) el diseño constitucional del Poder Judicial en lo general y de la SC en lo particular permitió que el Ejecutivo creara cortes amigables, (4) la manipulación de las cortes responde a un proceso de dependencia en donde una vez que se empezó a seguir el camino de la manipulación, fue cada vez más difícil el cambiar a un camino más independiente.

## FORZAR A LOS JUECES A DEJAR EL CARGO: EVIDENCIA EMPÍRICA DE LA SC

Se analizan datos de la SC Nacional para entender los factores de manipulación de las cortes, así como cuándo es más probable que se dé el fenómeno. La teoría de la vacante sugiere que la manipulación de las cortes se da después del cambio de partido en el poder. Los resultados

del modelo revelan que los retiros inducidos incrementan cuando se cambia de partido político en el poder y cuando los jueces no comparten las preferencias políticas del Ejecutivo.

## VACANTES EN LA SC: UN REPERTORIO DE TÁCTICAS PARA REMOVER JUECES

De 1900 a 2014, 86 jueces de la SC dejaron el cargo. Un 37% lo dejaron por causas naturales y 67% por causas políticas. Los retiros inducidos iniciaron en la década de 1940 y a partir de ahí hubo un cambio en la Corte en siete ocasiones. A pesar de que los retiros se dieron en los momentos de mayor inestabilidad del país, también han sido una práctica después del retorno a la democracia de 1983.

Los gobiernos militares han usado decretos para remover a los jueces, mientras que los gobiernos democráticos hicieron estrategias como juicios políticos, beneficios para el retiro, entre otros. Una tercera forma es la de los retiros inducidos amigables (11%) en donde los jueces dejan el cargo porque eran más efectivos para el presidente en otros sectores políticos.

## SELECCIÓN DEL MODELO

Crea un modelo en donde se calcula la probabilidad de que un juez deje el cargo. Con el modelo se descubre que existe un riesgo a un retiro forzado el cual es mayor que el riesgo a un retiro natural.

## EXPLICACIONES PARA LOS RETIROS INDUCIDOS Y NATURALES

- (1) La alineación política del juez con el Ejecutivo. Un juez que tenga la misma afiliación política que la facción y partido del Ejecutivo tiene una menor probabilidad de ser removido del cargo.
- (2) Momento de la remoción. El Ejecutivo quiere una corte de apoyo durante los primeros años de su administración para llevar sus políticas.
- (3) El poder del Ejecutivo en el Congreso. Sólo los Ejecutivos con poder en el Congreso como para remover a un juez, obtendrían una corte amigable.
- (4) El efecto del régimen. Se cree que los gobiernos militares tienen mayor probabilidad de usar su poder y remover a los jueces.
- (5) Contexto político del juez. Se cree que los jueces con un contexto político son más propensos a dejar el cargo que aquellos con un contexto más judicial.
- (6) La edad del juez y tamaño de la corte. Los jueces más viejos tienen una mayor probabilidad de dejar el cargo por razones naturales.
- (7) Dependencia de tiempo. Se estudia si la remoción de juez es por un momento crítico.

## ENTENDIENDO LA INESTABILIDAD JUDICIAL EN LA SC NACIONAL DESDE 1900

Existe una competencia entre los factores que generan un retiro natural y uno inducido.

---

## RETIRO INDUCIDO

La política es la única explicación significativa para los retiros inducidos. La afiliación tanto a un partido como a la facción de un partido es significativa para un retiro inducido.

---

## RETIRO NATURAL

Los jueces más viejos tienen una mayor probabilidad de retirarse de manera natural y estos procesos tienen una mayor probabilidad de ocurrir en regímenes militares que en democracias.

## CONCLUSIONES

Los resultados corroboran las hipótesis de la teoría de vacantes: (1) Los retiros naturales resultan de causas naturales, (2) La política cuenta en los retiros inducidos, (3) las democracias no han producido un Poder Judicial más estable e independiente en Argentina.

## LA MANIPULACIÓN PERSISTENTE DE LAS CORTES: EVIDENCIA DE LAS CORTES EN LAS PROVINCIAS DE ARGENTINA

El objetivo del capítulo es ver si el diseño institucional es un valor significativo que afecta la inestabilidad de los jueces en el cargo. Se toma en cuenta la información de 54 constituciones locales de 1983 a 2009. El análisis se centra en la duración de los jueces y los procedimientos de designación y remoción: la capacidad del Ejecutivo para moldear a las cortes.

## LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS REGLAS INSTITUCIONALES DE LAS CORTES LOCALES

---

### LA CAPACIDAD DEL EJECUTIVO PARA MOLDEAR LAS CORTES

El texto original constitucional es de 1853 y establecía un número fijo de asientos de los jueces para la SC nacional. Una variación de la regla estableció el número total y la segunda variación estableció un número mínimo de asientos. Esta última modificación es manipulable políticamente debido a la falta de especificidad del número máximo de jueces.

---

### LA DURACIÓN DEL SISTEMA PARA LOS JUECES

No todas las provincias han garantizado un cargo de juez de por vida. La reforma de 1986 fue un cambio significativo en la independencia de los jueces provinciales porque las provincias adoptaron un sistema de cargo por seis años con posibilidad de reelección. La evidencia muestra que en las provincias en donde los jueces tienen una duración del cargo delimitada, los jueces casi nunca terminaban sus mandatos.

---

### EL PROCESO DE DESIGNACIÓN

En Argentina los miembros tanto de la corte nacional como las subnacionales son designados de manera indirecta. Esta característica es la que genera duda sobre la legitimidad de las

decisiones de los jueces. Otra variable relevante sobre la designación de los jueces es el tipo de mayoría necesaria para escoger a un juez. Entre más grande sea la mayoría para nombrar a un juez, los partidos políticos necesitarán negociar con otros partidos y moderar sus preferencias. Sin embargo, los partidos políticos no están dispuestos a moderar sus preferencias políticas e ideológicas sobre los procesos de designación.

---

## EL PROCESO DE REMOCIÓN: IMPEACHMENT

La Constitución adoptó dos modelos de *impeachment*: el tradicional y uno a través de un jurado de juicio político. En el modelo tradicional, el Congreso es el principal actor y en el otro el jurado es conformado por miembros de las tres ramas de gobierno. A pesar de su composición, la mayoría de estos jurados seguían estando monopolizados por políticos. También se ha intentado hacer más difícil el proceso de remoción, estableciendo la necesidad de una mayoría más amplia para quitar a un juez de su cargo.

## LAS DETERMINANTES INSTITUCIONALES DE LA ROTACIÓN JUDICIAL EN LAS PROVINCIAS

La hipótesis de esta sección es que tener un número fijo de jueces incrementa el número de los que dejarán el cargo porque el Ejecutivo no puede aumentar el número de jueces para tener una corte de apoyo. La expectativa es que la duración de por vida del cargo reducirá la rotación judicial.

Los factores políticos importan más que las reglas institucionales en la rotación judicial. La variable de duración del cargo de por vida es la única que tiene resultados significativos en la expectativa del cargo. Los cambios del partido en el poder incrementan el número de jueces que dejan el cargo. En ese sentido, la independencia del Poder Judicial no se relaciona con reglas específicas sino con la estabilidad del diseño institucional.

## CONCLUSIONES

Hay tres conclusiones: (1) la política y no el diseño institucional, juega un papel central en la inestabilidad judicial. (2) Los cambios en las reglas institucionales son las relevantes y no las reglas en sí mismas, por lo que el Ejecutivo ha desarrollado estrategias para remover jueces. (3) Se revela también que los jueces no son más vulnerables necesariamente con Ejecutivos fuertes que con débiles. No es el poder político del Ejecutivo lo que determina la rotación judicial, sino los incentivos políticos y la ideología de los jueces.

## CONCLUSIÓN

## REPENSAR LA INESTABILIDAD JUDICIAL EN LAS DEMOCRACIAS EN DESARROLLO

---

¿MODELO DE COMPORTAMIENTO JUDICIAL ESTRATÉGICO O ACTITUDINAL?

Si los jueces pueden regular su estabilidad en el cargo al trabajar en favor del Ejecutivo, ¿por qué no lo hacen? La respuesta es que el Ejecutivo no confía en los jueces nombrados por un Ejecutivo con preferencia política diferente. El Poder Ejecutivo en Argentina ha sido averso al riesgo en cuanto a las integraciones de las cortes.

---

### ¿SÓLO EL EJECUTIVO CON UN FUERTE PODER POLÍTICO EN EL CONGRESO PUEDE MANIPULAR LA COMPOSICIÓN DE LA CORTE?

Se muestra que los jueces no son necesariamente más inestables cuando el Ejecutivo tiene el poder de remover a los jueces formalmente del cargo. Asimismo, para Argentina ni la hegemonía de partido ni la competencia partidista da mayor estabilidad a los jueces.

---

### EL TRAZO DE LAS ESTRATEGIAS PARA INDUCIR EL RETIRO DE LOS JUECES

Uno de los descubrimientos más relevantes es que el *impeachment* no es el método más popular para tener una corte amigable. Las estrategias más exitosas son la amenaza de *impeachment* o la oferta de beneficios de retiro. Es la inestabilidad de las reglas la que afecta la inestabilidad de los jueces, ya que refleja los cambios en las preferencias e incentivos del Ejecutivo ante una Corte no amigable.

---

### LA INESTABILIDAD JUDICIAL FUERA DE ARGENTINA

El argumento de la manipulación del Ejecutivo aplica de manera más general a cualquier situación en la que el Ejecutivo pueda manipular la formación de las cortes. La experiencia de Ecuador revela el caso de que la manipulación política puede no darse por el Ejecutivo sino por las coaliciones en el Congreso. Este tema de estudio es de vital importancia ante la alta inestabilidad del Poder Judicial en los países en desarrollo, así como por la importancia de las cortes en los procesos de democratización.