

# DE JUECES PERONISTAS, RADICALES Y CONCURSADOS: EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE CHACO (1983-2011)\*

por Augusto Abdulhadi\*\*

## I. Introducción

Este trabajo analiza los cambios políticos de jueces del Superior Tribunal de Justicia (STJ) de la provincia de Chaco en el período 1983-2011, y propone un argumento estratégico para explicar los cambios de jueces de las Cortes en las provincias argentinas. El argumento se apoya en cuatro mecanismos causales cuyo funcionamiento se explica brevemente en la sección teórica: imposición, negociación, cooptación y bloqueo.

Los cambios políticos de jueces del STJ<sup>1</sup> en la provincia de Chaco se explican por el mecanismo de imposición, que implica que el gobernador pudo nombrar a los jueces que prefiere en la Corte sin negociar con otros actores. Sin embargo, en el período estudiado se observaron otros mecanismos, aunque no produjeron un cambio político del STJ en el sentido de que no se alteró el balance de poder partidario al interior de la Corte<sup>2</sup>. Hubo

\* Este trabajo fue realizado en parte en el marco del proyecto PICT 2014-1712 “Democracia, estado y relaciones estado-sociedad en las provincias argentinas”, de la Agencia Nacional de Promoción Científica, Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica, dirigido por la Dra. Jacqueline Behrend.

\*\* Doctor en Ciencia Política y miembro del Área de Política Subnacional y Relaciones Intergubernamentales de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (EPYG-UNSAM), Argentina. E-mail: [augustoabulhadi@gmail.com](mailto:augustoabulhadi@gmail.com).

<sup>1</sup> Utilizo la expresión “Superiores Tribunales de Justicia” (STJ) en referencia a la máxima autoridad judicial de cada provincia. STJ se utiliza como sinónimo de “Cortes provinciales”, y por tanto Corte y STJ se intercambian indistintamente.

<sup>2</sup> El concepto de cambio político del STJ se explicita y profundiza en la primera sección de este trabajo.

contextos políticos cambiantes durante el período estudiado (1983-2011) y por ello se observaron momentos en que operó el mecanismo de negociación, el de cooptación y finalmente situaciones que se explican por el bloqueo. En algunos momentos un solo partido estuvo en condiciones de imponer a los jueces de su preferencia, mientras que otras designaciones de jueces se explican por el mecanismo de negociación. Las disputas por la designación de jueces del STJ también involucraron al Consejo de la Magistratura (CM) porque es el organismo encargado de la selección en esta provincia. En cambio, en lo que respecta a la remoción de jueces era necesario que interviniera la legislatura a través del juicio político, en el modo previsto en la Constitución provincial. En este punto el caso de Chaco provee evidencia que sostiene el argumento estratégico. Por un lado, hubo jueces que se retiraron de sus cargos en el STJ ante presiones del gobernador porque sabían que no tenían respaldo suficiente en la legislatura. Por otro, jueces del STJ que fueron duramente criticados por un gobernador pero que continuaron en sus cargos porque sabían que tenían respaldo político en la legislatura frente a posibles represalias. Además, provee evidencia de jueces del STJ que estuvieron expuestos a un pedido de juicio político que fue bloqueado en la legislatura. Esto respalda el argumento de que si el partido del gobernador no dispone por sí solo de la mayoría legislativa necesaria para destituir a un juez del STJ (amenaza de destitución), las presiones del gobernador pierden credibilidad. Las estrategias no institucionales que un gobernador tiene a su disposición no son efectivas si existen facciones partidarias que pueden respaldar y sostener a los jueces de la Corte en sus puestos.

Este artículo se organiza de la siguiente manera. La primera sección presenta el enfoque teórico-metodológico, la propuesta y el argumento. La segunda está dedicada al diseño institucional provincial que explica cómo se designan y remueven los jueces del STJ, y la relevancia de la Corte en términos de sus competencias. La tercera analiza los cambios de jueces del STJ en virtud del mecanismo causal que los explica, el de Imposición, pero también se abordan los nombramientos por Negociación y las situaciones de Cooptación y de Bloqueo. En la cuarta sección se sintetiza el análisis de los mecanismos que explican los cambios de jueces del STJ en Chaco y finalmente se plantean las conclusiones.

## II. Enfoque teórico, propuesta y argumento

Las Cortes judiciales son órganos colegiados de conducción del Poder Judicial, y el Poder Judicial es una institución fundamental de la democracia (Bill Chavez 2004, Brinks 2005, Helmke 2002, Iaryczower, Spiller y Tommasi 2002, Llanos, Tibi Weber, Heyl y Stroh 2016, O'Donnell 2004, Ríos Figueroa 2007). Las Cortes tienen poder de decisión sobre temas que afectan proyectos de gobierno o políticas públicas, incluso a veces conflictos partidarios y electorales, lo que las convierte en actores relevantes tanto para la política nacional como subnacional (Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich 2013, Castagnola 2012, Finkel 2004, Hilbink 2007, Ingram 2012, Smulovitz 2010). Y por eso los presidentes y gobernadores buscan ejercer influencia directa sobre las Cortes y expandir lealtades al interior del Poder Judicial (Lara Borges, Castagnola y Pérez-Liñán 2012, Pérez-Liñán y Castagnola 2009).

En Argentina existe una rotación frecuente de jueces en los STJ provinciales y la literatura de estudios judiciales comparados señala que los incentivos partidarios son un gran predictor de esos cambios en las Cortes (Castagnola 2012, Leiras, Giraudy y Tuñón 2015). Sin embargo no existe una clara relación entre estos cambios y el poder partidario de que disponen los gobernadores (Castagnola 2012, Leiras, Giraudy y Tuñón 2015).

La teoría de los “retiros inducidos” (*induced retirements*) sostiene que los jueces son inducidos a retirarse a través de estrategias y presiones informales por gobernadores que buscan crear una Corte aliada (Castagnola 2012, 2010a). Las estrategias no institucionales, como reconoce Castagnola (2010a), tienen dos desventajas importantes: a) no garantizan el resultado buscado (renuncia de jueces); y b) pueden implicar mucho más tiempo y recursos que una destitución u otra estrategia institucional.

Ahora bien, la teoría de los retiros inducidos (Castagnola 2010a) enfoca el problema de manera tal que oscurece el rol de la legislatura y de los líderes partidarios opositores. Para remover jueces de las Cortes eran necesarios dos tercios de bancas legislativas en veintidós (22) de las veinticuatro (24) provincias argentinas en 2009 (Castagnola 2010b), con lo cual rara vez un gobernador dispuso con su partido de la mayoría necesaria para remover jueces del STJ. Sin esa mayoría los incentivos partidarios se diluyen porque el gobernador debe negociar con otros actores, ya que las estrategias no institucionales no garantizan las renuncias y vacantes. Pero a pesar de esto los cambios en los STJ fueron frecuentes y la evidencia cuantitativa no muestra

una relación clara entre el poder partidario del gobernador y los cambios de jueces del STJ (Castagnola 2012, Leiras, Giraudy y Tuñón 2015).

Los jueces siempre enfrentan presiones y no sólo del titular del ejecutivo, pero ello no necesariamente lleva a la renuncia de un juez a su cargo en el STJ. Desde este planteo las estrategias no institucionales que puede utilizar el gobernador sólo prosperan cuando no existen líderes partidarios dispuestos a respaldar y sostener a los jueces en sus puestos. El factor decisivo no son las presiones del gobernador, como sostiene Castagnola (2010a), sino el respaldo político que da credibilidad a esas presiones (para desplegar represalias).

El concepto de “cambio político de jueces del STJ” implica que hay cambios de jueces que alteran el balance de poder partidario al interior de la Corte (Abdulhadi 2020). Los indicadores utilizados son dos: a) el cambio en la pertenencia partidaria de la mayoría de jueces del STJ; o b) cuando no cambia la pertenencia partidaria de la mayoría que prevalece en la Corte, pero cambia más del cincuenta por ciento (50 %) de la composición del STJ. Este segundo indicador permite capturar casos en los que hay una reestructuración profunda del STJ por disputas entre facciones partidarias aunque gobierne el mismo partido.

Por facciones partidarias se entiende a los grupos internos de los partidos que sobre la base del control de ciertos recursos, compiten por espacios de poder y candidaturas del partido (Leiras 2007), y cuyos miembros comparten un sentido de identidad y actúan en forma colectiva para alcanzar sus objetivos (Boucek 2009).

Desde este enfoque teórico, este trabajo propone cuatro mecanismos causales para explicar los cambios políticos de jueces del STJ en las provincias argentinas: 1) imposición; 2) negociación; 3) cooptación; y 4) bloqueo. Los tres primeros explican los cambios de jueces en los STJ de acuerdo al contexto político (Cuadro 1). El bloqueo explica los intentos fallidos de cambio político de jueces de la Corte.

El mecanismo de imposición implica que el partido del gobernador dispone por sí solo de la mayoría necesaria para designar jueces en la Corte y no necesita negociar con otros actores (siempre que la mayoría de su partido efectivamente responda a su liderazgo)<sup>3</sup>. El mecanismo de negociación im-

<sup>3</sup> El gobernador no siempre era el máximo jefe partidario y la mayoría partidaria no respondía necesariamente a sus iniciativas.

plica que el partido del gobernador negocia y acuerda con otros partidos o facciones para modificar la Corte. La negociación puede ser entre diferentes partidos o entre facciones partidarias de diferentes partidos. El mecanismo de cooptación se diferencia sustancialmente del de negociación, porque el partido del gobernador reúne un porcentaje de bancas legislativas muy cercano a la mayoría necesaria y con cooptar el voto de algunos legisladores individuales es suficiente para cambiar jueces de la Corte. Por último, el mecanismo del bloqueo explica los intentos fallidos de cambio político del STJ por parte de gobernadores que, aunque tienen la intención de modificar la Corte y presionan a los jueces para forzar su salida, no consiguen cambiar la composición del STJ. Lo que diferencia los mecanismos de negociación, cooptación y bloqueo es la agencia de los actores. La acción de los actores involucrados cambia el resultado.

La pregunta que orienta este trabajo se aborda con un estudio de caso, que es el método más apropiado porque el propósito central del estudio intensivo de casos es investigar mecanismos y realizar inferencias causales (Mahoney y Goertz 2006). Se utilizó este método porque se busca desarrollar una teoría y refinar hipótesis teóricas sobre los mecanismos causales (Falleti y Lynch 2009) que explican los cambios políticos de jueces de la Corte en diferentes contextos (Goertz 2013).

La literatura de estudios judiciales comparados, basándose en evidencia cuantitativa (Castagnola 2012, Leiras, Giraudy y Tuñón 2015), sostiene que los incentivos partidarios son un gran predictor de cambios en las Cortes. Chaco constituye un caso de interés para investigar y explorar mecanismos causales (Goertz 2013), ya que tuvo alternancia partidaria en el período estudiado, y formalmente la selección de jueces de la Corte no corresponde al gobernador sino al Consejo de la Magistratura.

Los estudios de caso abordan, por definición, casos positivos. Y en Chaco hubo cambios políticos de jueces de la Corte (fenómeno de interés). Pero esta provincia también aporta evidencia negativa relevante. Aquí se siguió el “principio de posibilidad” de Mahoney y Goertz (2004) para distinguir la evidencia negativa relevante de la irrelevante, y poner énfasis en la primera. Ello implica focalizar allí donde existe posibilidad de que el fenómeno de interés efectivamente ocurra (Mahoney y Goertz 2004). La evidencia negativa surge del hecho de que, contra la expectativa teórica (Castagnola 2012) hubo momentos de alternancia partidaria, con un gobernador que presionó públicamente por la renuncia de algunos jueces de la Corte y sin embargo

estos no renunciaron. A pesar de que el fenómeno de interés tenía posibilidad de ocurrir, por alternancia partidaria y por presiones del gobernador, no ocurrió, y este trabajo sostiene que esto se explica por el mecanismo de bloqueo.

El referente empírico de este trabajo es el estudio de caso de la provincia de Chaco y ello impone cautela al momento de plantear conclusiones que sirvan más allá del caso. No obstante, aunque el referente empírico es un caso provincial, los mecanismos propuestos pueden servir para analizar los cambios de jueces de las Cortes en todas las provincias argentinas (Snyder 2001). De hecho los mecanismos están pensados más allá del caso, e invitan a la reflexión teórica sobre casos comparables, tanto de otras provincias argentinas como de otros países federales (Behrend y Whitehead 2016) donde los estados o provincias tienen Cortes judiciales con niveles de autonomía similar (por ejemplo, porque los jueces se designan por autoridades provinciales o estatales, sin intervención de autoridades nacionales).

### **III. Diseño institucional, relevancia política de la Corte provincial y mayorías necesarias para nombrar y remover jueces del STJ**

La Constitución de la provincia de Chaco (en adelante CPCH) asigna competencias al STJ que lo convierten en una institución con poder de decisión sobre cuestiones relevantes para la política provincial. La Corte chaqueña representa al Poder Judicial de la provincia (art. 162 inciso 1 de la CPCH) y su integración se establece por ley pero no puede ser inferior a cinco jueces (art. 155 de la CPCH)<sup>4</sup>.

El STJ chaqueño realiza control de constitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos o resoluciones que se promuevan directamente por vía de acción. Tiene jurisdicción ordinaria y exclusiva sobre conflictos entre los poderes públicos de la provincia y en conflictos de jurisdicción entre los tribunales de justicia, y entre municipios y los poderes del Estado. Además interviene, en grado de apelación, en causas sobre inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos y resoluciones, promovidas ante los juzgados de primera instancia (art. 163 de la CPCH, inc. 1 a, c, d, y 3 a),

<sup>4</sup> En el período estudiado (1983-2011) la cantidad de jueces se mantuvo constante (cinco miembros).

entre otras atribuciones. Las competencias más relevantes se sintetizan en el Cuadro 2.

El procedimiento de designación de jueces del STJ en Chaco excluye a la legislatura, a diferencia de la mayoría de provincias argentinas. Los miembros del STJ son designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo de la Magistratura (en adelante CM), según el artículo 158 de la CPCH. El CM es el organismo que efectúa la selección, que luego formaliza el gobernador con un decreto de designación.<sup>5</sup>

El CM se creó en Chaco con la Constitución provincial de 1957. Es el organismo encargado de la selección de jueces, incluyendo los del STJ. En 1994 se realizó una reforma constitucional a partir de un acuerdo entre las tres fuerzas partidarias relevantes en ese momento (PJ, UCR y Acción Chaqueña –ACHA)<sup>6</sup>, que entre otros cambios, introdujo modificaciones en la composición del CM. Si bien la cantidad de miembros siguió siendo la misma (siete consejeros), la reforma modificó la integración del CM. El Cuadro 3 sintetiza el cambio en la composición con la reforma provincial de 1994.

Para nombrar jueces del STJ se necesitaba mayoría simple en el CM (cuatro votos sobre siete en total). Las deliberaciones del CM son secretas (art. 3 del reglamento interno)<sup>7</sup>, por lo cual la recolección de información sobre nombramientos del STJ se basó en la información provista por la propia Corte, en el trabajo de hemeroteca, en entrevistas, y en el análisis de los diarios de sesiones en que la legislatura debatió proyectos relacionados con los nombramientos de jueces. Estas técnicas permitieron reconstruir información fundamental para analizar los nombramientos de jueces en la Corte chaqueña.

La remoción de jueces del STJ sólo se admite por juicio político (arts. 120 a 130 de la CPCH), para lo cual la legislatura se divide por mitades en Sala acusadora y Sala juzgadora, y se exige mayoría de dos tercios tanto para acusar como para condenar. Así, para remover un juez de la Corte el partido

<sup>5</sup> La única excepción fue diciembre de 1983, cuando el PJ y la UCR negociaron la constitución del STJ porque el CM aún no estaba en funcionamiento.

<sup>6</sup> Acción Chaqueña (ACHA) fue un partido provincial liderado por José Ruiz Palacios, ex gobernador de facto de Chaco entre 1981 y 1983, durante la última dictadura militar argentina ('76-'83).

<sup>7</sup> Disponible en <http://www.conmagchaco.gov.ar/sitio/reglamento.html>. Último acceso 10/11/2019.

del gobernador debe disponer de dos tercios en la legislatura, pero durante el período estudiado (1983-2011) ninguno de los gobernadores de Chaco dispuso de dos tercios con su propio partido.

Un punto importante sobre el diseño institucional chaqueño es que en la reforma constitucional provincial de 1994 se incorporó un párrafo al artículo 158 de la CPCH, que hace expresa referencia a un mecanismo de concurso público de antecedentes para nombrar jueces, pero no especificaba claramente si incluía a los jueces del STJ. Este tema fue objeto de sucesivas polémicas entre los principales actores político-partidarios. El texto incorporado sostiene:

La ley instrumentará y garantizará la capacitación de los empleados del Poder Judicial y la carrera administrativa, sobre la base de la igualdad de oportunidades y de mecanismos de selección por concurso público de antecedentes y oposición, bajo sanción de nulidad de los ingresos y las promociones que violen esta norma (Art. 158 de la CPCH, 4to párrafo).

Desde aquella reforma de 1994 se discutió si los jueces del STJ debían o no rendir concursos para ser nombrados, pero hasta el año 2011 no se aplicaron concursos para seleccionar jueces del STJ. Sin embargo este tema dio lugar a disputas políticas entre actores partidarios del oficialismo y la oposición, como se analiza en las secciones siguientes. De hecho en 2007 el nuevo gobierno del PJ-FPV<sup>8</sup> cuestionó a tres jueces del STJ designados sin concurso por la UCR<sup>9</sup>.

El Cuadro 4 presenta esquemáticamente el contexto político en Chaco durante el período estudiado y especifica en qué momentos hubo cambio político del STJ y en función de qué mecanismo causal. Para establecer cuándo hubo un cambio político en el STJ se tomó en cuenta si los nuevos nombramientos de jueces en la Corte modificaban la mayoría prevaleciente al interior del STJ. Se analizaron todos los nombramientos y renuncias de jueces del STJ para definir el mecanismo correspondiente y si las renuncias se debieron a motivos personales o políticos.

<sup>8</sup> El PJ chaqueño conformaba el núcleo de la coalición electoral “Frente Chaco Merece Más”, alineado con el “Frente para la Victoria” (FPV) gobernante a nivel nacional.

<sup>9</sup> La cuestión de los concursos recién se resolvió en 2012, cuando el PJ logró aprobar por ley su implementación para los nombramientos del STJ.

El Cuadro 4 revela dos subperíodos nítidos donde se produjeron cambios políticos en el STJ. El primero en 1983 cuando el PJ logró, a través de la negociación con la UCR, conformar el STJ con mayoría de jueces afines al peronismo. El segundo momento de cambio político del STJ se produjo durante el primer gobierno radical entre 1995-1999.

Entre 1983 y 1991 el PJ gobernó la provincia y logró conservar hasta 1995 una mayoría de jueces afines en el STJ. El gobierno de Acción Chaqueña (ACHA, 1991-1995) sólo alcanzó un tercio de bancas legislativas y no alteró el balance de poder partidario al interior de la Corte. En las elecciones de 1995 se implementó por primera vez el *ballotage*, a raíz de la reforma provincial de 1994, y en la segunda vuelta la UCR ganó la gobernación (Micozzi 2001)<sup>10</sup>. Durante los gobiernos de Ángel Rozas (1995-2003)<sup>11</sup> hubo un cambio político en el STJ porque los reemplazos de jueces alteraron la mayoría al interior de la Corte. En 2007 ganó el PJ la gobernación con Jorge Capitanich<sup>12</sup>, pero no dispuso de mayoría en la legislatura provincial, y aunque cuestionó duramente a los tres jueces designados por la UCR sin concurso, el STJ no tuvo cambios en su primer mandato (2007-2011)<sup>13</sup>.

A continuación se analiza la evolución de la composición del STJ chaqueño y los cambios de jueces en el período estudiado en función de los mecanismos causales propuestos en la primera sección. También se analizan los casos de bloqueo, cuando los gobernadores no pudieron cambiar la Corte.

#### **IV. Mecanismos causales y cambios en el STJ**

Esta sección presenta los cambios políticos de jueces del STJ en Chaco, organizados por el mecanismo causal que los explica. Comienza con el meca-

<sup>10</sup> El *ballotage* se incorporó por acuerdo entre UCR y ACHA, a pesar de la oposición del PJ que se veía perjudicado con ese sistema (Micozzi 2001). También se incorporó la reelección inmediata del gobernador.

<sup>11</sup> Ángel Rozas gobernó Chaco entre 1995 y 2003, y perdió en las elecciones de 2007 cuando compitió nuevamente por la gobernación.

<sup>12</sup> Jorge Capitanich gobernó la provincia desde 2007, reelecto en 2011, pero solicitó licencia para ejercer como jefe de gabinete del gobierno nacional. En 2015 fue electo intendente de la ciudad capital de Resistencia y gobernador nuevamente en 2019.

<sup>13</sup> Dos de los tres jueces del STJ cuestionados por Capitanich fallecieron en uso del cargo, pero ello ocurrió luego del primer mandato de Capitanich, fuera del período estudiado en este trabajo.

nismo de negociación, y sigue con los de imposición, cooptación y bloqueo. Cada mecanismo está dividido a su vez en los diferentes momentos históricos que comprende.

#### a. El mecanismo de negociación

El mecanismo de negociación operó en 1983 para la constitución del STJ luego del retorno democrático. También con los nombramientos en la Corte durante el gobierno de Acción Chaqueña (ACHA 1991-1995), aunque los dos reemplazos que hubo en ese momento no alteraron la mayoría partidaria prevaeciente en el STJ que favorecía al peronismo.

#### b. La composición del primer STJ en 1983

En diciembre de 1983, con la vuelta de la democracia, el STJ se constituyó por acuerdo legislativo, ya que el CM aún no estaba en funcionamiento. El peronismo ganó la gobernación, pero cada partido conquistó quince diputados y para superar el empate legislativo los principales líderes Deolindo Felipe Bittel (PJ) y Luis León (UCR) negociaron un acuerdo político (La Voz del Chaco 4/11/2012) en virtud del cual el radicalismo obtuvo participación en diversos organismos estatales. Esto se reflejó también en el STJ, que se constituyó con cuatro jueces vinculados al peronismo y una jueza del radicalismo (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016; entrevista con Carim Peche, 23/11/2016).

Hubo empate en la legislatura, y eso hizo que se tranquen muchas cosas. (...) Se resuelve participar al radicalismo (...) En todos los lugares donde integraban directorios, el radicalismo tuvo participación. Así fue que la Dra. Lucas ingresa al STJ (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016).

Hay un acuerdo para los miembros del STJ, para los senadores nacionales que en ese momento se elegían por la legislatura. La Dra. Lucas entró por el radicalismo, después la mayoría eran justicialistas en la composición del STJ (entrevista con Carim Peche, 23/11/2016).

Como el PJ no pudo imponerse, debió negociar acuerdos con la UCR para destrabar las designaciones en el STJ de 1983 (no sólo en la Corte sino también en otros organismos estatales). Por ello se sostiene que el mecanismo de Negociación es el que explica la constitución del STJ en 1983.

Durante los años '80 no hubo un cambio político de jueces en el STJ porque no se alteró la relación de fuerzas al interior de la Corte. Sí se reemplazó a dos jueces que se retiraron por motivos personales, ambos vinculados con el PJ (entrevista con María Luisa Lucas, 22/11/2016). Esos reemplazos se tratan en el apartado referido al mecanismo de Imposición, porque el PJ tenía mayoría en el CM y no necesitó negociar.

### c. Acción chaqueña: gobierno minoritario y nombramientos en el STJ

En 1991 una tercera fuerza partidaria de alcance provincial, ACHA, derrotó al PJ y obtuvo la gobernación. La alternancia partidaria generó mayor fragmentación legislativa porque tanto UCR como ACHA tenían un 28,1 por ciento de bancas, mientras el PJ un 43,8 por ciento.

En este período se retiraron dos jueces del STJ con vínculos partidarios con el PJ. Uno de ellos se retiró de la Corte a comienzos de 1992, por motivos personales (entrevista con María Luisa Lucas, 22/11/2016). Luego de algunos meses de reuniones fracasadas, la vacante se cubrió con el candidato del gobernador Rolando Tauguinas (ACHA), gracias a los votos de representantes peronistas en el CM (Diario *Norte* 30/5/1992). Este juez ejercía como Fiscal de Estado del gobernador Tauguinas, y por integraba el CM en representación del Poder Ejecutivo. En la sesión en que fue elegido se votó a sí mismo y, con los votos de otros tres representantes peronistas, fue electo juez del STJ. El diputado radical que integraba el CM se abstuvo en la votación, al igual que los representantes de abogados. Como ACHA no tenía mayoría ni en el CM ni en la legislatura, la designación de este juez del STJ (candidato del gobernador) se explica por el mecanismo de negociación, ya que llegó con votos peronistas en el CM. En ese momento la Corte quedó integrada por tres jueces peronistas, una jueza radical y un juez ligado a ACHA. Por tanto no se alteró la mayoría que ya favorecía al PJ.

#### d. El mecanismo de imposición

El mecanismo de imposición funcionó claramente en dos períodos históricos. El primer apartado aborda el peronismo entre 1984 y 1995, y el segundo el radicalismo entre 1995 y 2007.

#### e. El peronismo entre 1984 y 1995

Desde 1984 y hasta 1995 el PJ tuvo mayoría en el CM, mientras que en la legislatura mantuvo un porcentaje cercano al 40 por ciento de bancas durante ese período. Durante los gobiernos peronistas de Florencio Tenev (1983-1987) y su sucesor Danilo Baroni (1987-1991), renunciaron dos jueces de la Corte, por motivos personales<sup>14</sup>. Uno de los reemplazantes, de reconocida trayectoria en el peronismo chaqueño, ingresó en septiembre de 1986 (Diario *Norte* 24 y 25/9/1986), y el segundo lo hizo en 1988 (Diario *Norte* 4 y 5/8/1988), también vinculado al PJ (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016). El peronismo tenía mayoría en el CM y no necesitó negociar con otras fuerzas los nombramientos.

Otra designación que se explica por el mecanismo de imposición fue realizada en abril de 1993, pero requiere una aclaración previa. En marzo de 1993 ACHA, con el apoyo de la UCR, logró arrebatarse al PJ la presidencia de la legislatura provincial, que el peronismo seguía ejerciendo desde 1988. En simultáneo, legisladores de ACHA y UCR impulsaron conjuntamente un juicio político contra los tres jueces peronistas que tenía la Corte. Sin embargo, el PJ logró bloquear con lo justo el pedido de juicio político, con apoyo de un legislador de la UCeDé (Diario *Norte* 31/3/1993). Después del bloqueo efectivo del juicio político por parte de los legisladores del PJ, uno de los jueces del STJ vinculado al peronismo renunció a su cargo. Un mes después, a fines de abril de 1993, el PJ hizo valer su mayoría en el CM e impuso a un diputado provincial propio como juez del STJ<sup>15</sup>. Así el peronismo logró conservar su mayoría en la Corte (Diario *Norte* 29/4/1993 y 30/4/1993). Aun cuando el

<sup>14</sup> Entrevista con María Luisa Lucas, 22/11/2016; entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016.

<sup>15</sup> La renuncia del diputado del PJ que fue designado como juez del STJ, fue aceptada en la sesión del 27/5/1993 (Diario de Sesión 27-05-1993).

propio gobernador Tauguinás (ACHA) se oponía públicamente al candidato y proponía designar un juez “de carrera” (Diario *Norte* 30/4/1993), el PJ se impuso en el CM y designó en el STJ a un diputado propio.

En parte gracias al diseño institucional, que otorga al CM la facultad de nombrar jueces del STJ, el PJ pudo imponer a los jueces que prefería en la Corte sin necesidad de negociar con otros partidos o facciones partidarias, aun cuando apenas pudo bloquear el intento de juicio político de ACHA y UCR contra los jueces peronistas del STJ.

Con la reforma constitucional de 1994 se abrió un debate que continuó por muchos años sobre si los jueces del STJ debían, o no, rendir concurso previo. Pero el triunfo de la UCR en 1995 cambió el escenario político, como se verá a continuación.

#### f. El radicalismo entre 1995-2007

A pesar del triunfo del PJ en la primera vuelta de 1995, el candidato radical, Ángel Rozas, se impuso en el ballottage e inauguró un nuevo ciclo en la política chaqueña, aunque al inicio la UCR no tenía mayoría en la legislatura (reunía 28 por ciento de bancas). Uno de los primeros debates legislativos sobre las designaciones de jueces ocurrió con la Ley 4318 de 1996, que estableció los concursos para jueces inferiores, sujetos al Jurado de Enjuiciamiento del CM, pero excluyó a los jueces del STJ. Este proyecto de ley contenía un artículo dedicado al STJ pero fue eliminado en la discusión legislativa (entrevista con Cecilia Baroni, 24/11/2016), a pesar de lo cual la ley fue votada por los tres partidos: UCR, ACHA y PJ (Diario de Sesión del 18/07/1996). Esa fue la primera ocasión en que la cuestión de los concursos para jueces del STJ no se trató<sup>16</sup>.

Durante el primer mandato del gobernador Rozas (UCR) se produjeron dos cambios de jueces del STJ. El primero ocurrió por el fallecimiento de un juez del STJ vinculado al peronismo (Diario *Norte* 22/11/1997), y fue la primera vacante desde la reforma constitucional de 1994. Legisladores del PJ reclamaban que la vacante fuera cubierta por medio de concursos, mien-

<sup>16</sup> La ley 4318 establecía concursos no vinculantes para designar jueces inferiores. Y el artículo eliminado, referido al STJ, también contemplaba concursos no vinculantes. Aun así, fue eliminado por el diputado radical que presidía la legislatura (entrevista con Cecilia Baroni, 24/11/2016).

tras que el oficialismo radical no lo consideraba necesario (Diario *Norte* 3 y 5/12/1997). El CM emitió una resolución en la que dispuso que no era necesario realizar concursos para cubrir cargos en el STJ (Diario *Norte* 6/12/1997). Y el gobernador radical logró designar como juez del STJ a su secretario general (Diario *Norte* 10/12/1997). Las críticas se referían no sólo a los vínculos del nuevo juez con el gobernador sino también al reclamo de concurso previo, aun cuando seis de los siete consejeros del CM votaron por este juez para cubrir la vacante en el STJ (Diario *Norte* 11-12-1997), incluyendo a un consejero del peronismo (Diario de Sesión del 24-10-2012). Así, en diciembre de 1997 el PJ perdió la mayoría que tenía en la Corte desde 1983 (Diario *Norte* 3/12/1997), ya que dos jueces eran de origen peronista, dos de origen radical y uno vinculado con ACHA.

El segundo juez que se retiró del STJ durante el primer mandato de Rozas (1995-1999), en enero de 1998, tenía una reconocida trayectoria en el peronismo chaqueño. Su renuncia le dio una gran oportunidad al gobernador radical para alterar la mayoría en el STJ. En abril de 1998 el CM nombró para la Corte a un juez de carrera en el poder judicial, pero que tenía vínculos cercanos con el gobernador, según sus propias declaraciones (Diario *Norte* 04-01-2010). El peronismo cuestionó la designación sosteniendo que la CPCH exigía concursos previos (Diario *Norte* 03-04-1998), pero no podía impedir el nombramiento.

Con estas dos designaciones consumadas, el gobernador radical contaba con tres jueces sobre cinco<sup>17</sup> y logró de esta forma un cambio político en el STJ.

En el segundo mandato de Rozas (1999-2003) la UCR aprobó una nueva ley para la designación de jueces, que sustituyó a la anterior, pero que tampoco abordó las designaciones de jueces del STJ<sup>18</sup>.

Una nueva ley se aprobó durante el mandato del sucesor de Rozas, el radical Roy Nikisch (2003-2007). Conocida como la “Ley Saife” por el diputado del PJ que la promovió, tuvo varios despachos y negociaciones (Diario de Sesión del 09-06-2004). Esta ley sí se refería expresamente a los jueces de la Corte, pero sólo establecía que el CM debía realizar una compul-

<sup>17</sup> La jueza de origen radical designada en 1983 (por acuerdo PJ-UCR) más los dos nuevos jueces designados entre diciembre de 1997 y abril de 1998.

<sup>18</sup> La ley 4885 realizó cambios respecto a la anterior, pero siempre referidos a jueces inferiores, excluyendo al STJ (Diario de Sesión del 16/05/2001).

sa de postulantes al STJ y publicar y difundir sus antecedentes. En la práctica sólo sumaba algo de publicidad al procedimiento ya vigente.

Este proyecto, de mi autoría, fue trabajado y discutido intensamente (...) ...tiende a dar cierta transparencia a las designaciones (...) No será un proyecto de ley óptimo (...) pero sí, considero, que es un paso adelante (Diario de Sesión del 09-06-2004).

Por último, en 2006 se produjo una vacante en el STJ con la renuncia del último juez peronista que quedaba en la Corte<sup>19</sup>. La UCR impuso en su reemplazo al jefe de gabinete del ex gobernador Rozas, con cinco votos sobre siete en el CM (Diario *Norte* 23 y 24-10-2006). Esta designación reforzó la mayoría que la UCR ya tenía en la Corte, y por eso no se codificó como un cambio político del STJ en el Cuadro 4. En adelante no hubo nuevas modificaciones en el STJ. En resumen, desde el oficialismo la UCR fijó su posición de que la CPCH no exigía claramente concursos para designar jueces del STJ (Diario *Norte* 3/12/1997). Y cada vez que se discutieron proyectos de ley sobre el tema la UCR mantuvo la posición. El PJ, desde la oposición, asumió la postura contraria y exigió la realización de concursos para nombrar jueces del STJ (Diario *Norte* 5/12/1997). Y ante cada vacante volvía la polémica.

Un diputado radical que integró el CM en diferentes momentos sostenía que

No existía la ley que existe ahora. (...) De ambas partes hay fundamentos jurídicos y políticos. (...) En la Constitución no está claro. Si vos leés los artículos, da para las dos interpretaciones. (...) Si no, los constituyentes lo hubiesen puesto claramente... (Entrevista con Carim Peche, 23/11/2016).

Un dirigente del PJ que presidió la convención constituyente de 1994 en Chaco sintetizó la posición de su partido,

---

<sup>19</sup> Esta renuncia al STJ en 2006 se trata por el mecanismo de cooptación en la siguiente sección.

Los radicales (...) En ese momento no se veían como gobierno, e impulsaron una serie de medidas, como por ejemplo que todos los jueces se designen por concursos, incluidos los del Superior (...) Tuvimos la paradoja que el radicalismo impulsó eso en la convención pero al año siguiente gana las elecciones (...) y cuando uno va a la versión taquigráfica de la convención, el presidente del bloque radical, Leúnda, fundamenta y termina diciendo “todos, incluidos los jueces del Superior Tribunal de Justicia” (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

En síntesis, durante los gobiernos de la UCR (1995-2007) no se implementaron concursos para designar jueces del STJ, y como el radicalismo tenía mayoría en el CM, los cambios de jueces del STJ se explican por el mecanismo de imposición.

#### g. El mecanismo de cooptación

El mecanismo de cooptación implica la cooptación de legisladores en forma individual por parte del gobernador para obtener el respaldo político necesario. La cooptación puede ser tanto para designar como para remover un juez del STJ. El único momento en que operó en Chaco durante el período estudiado fue en junio de 2006, cuando renunció a su cargo el último juez de origen peronista que quedaba en la Corte<sup>20</sup>.

Este juez renunció en un contexto de presiones políticas y denuncias por su investigación sobre la represión policial en un desalojo de viviendas ocupadas<sup>21</sup>. Su actuación fue criticada por los otros integrantes de la Corte, con quienes quedó enfrentado (Diario *Norte* 16/6/2006). Pero a diferencia de otros jueces que renunciaron al STJ en el período aquí estudiado (1983-2011), este juez que renunció en 2006 tenía una amenaza cierta de que prosperara en la legislatura el pedido de juicio político en su contra. Sin embargo, el bloque legislativo de la UCR no alcanzaba por sí solo los dos tercios necesarios para destituir al juez, y el peronismo tenía trece diputados y podía bloquear un juicio político.

<sup>20</sup> Había sido designado en abril de 1993.

<sup>21</sup> La repercusión pública del violento desalojo en Puerto Vilelas dio lugar, entre otras cosas, a la presentación de un informe especial del ministro de gobierno en la legislatura chaqueña (Diario de Sesión Especial del 30-03-2006).

Sí, pero el peronismo en aquél momento también estaba un poco dividido (...) Y como siempre, el gobierno suele cooptar algunas voluntades (entrevista con Julio Sotelo, 22/11/2016).

Él tuvo un problema con un empleado. Le hicieron una denuncia (...) Ahora, ya tenía los miembros del Superior que respondían a Rozas. Él era un elemento extraño. (...) ¿Por qué él no se confió? Hizo bien. Porque había dos o tres diputados peronistas que en un caso anterior de destitución de [vocal] en el Tribunal de Cuentas, llegaron a los dos tercios con el voto de dos de los nuestros (...) “hí él ve, ya con ese antecedente, que lograron los votos para destituir a una vocal del Tribunal de Cuentas. Necesitaban los mismos votos y ya lo habían conseguido (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

Con el antecedente de una destitución previa de una vocal del Tribunal de Cuentas, y sin garantías de respaldo del PJ frente al juicio político, el juez optó por renunciar a su cargo. Tiempo después él mismo declaró que lo hizo porque “en la legislatura no tenía ninguna garantía” (Diario *Norte* 29/11/2009). Luego de la renuncia de este juez, que se explica por el mecanismo de Cooptación, la UCR impuso en el CM a un juez propio para reforzar su mayoría en la Corte.

#### **h. El mecanismo de bloqueo**

El mecanismo del bloqueo explica cuándo los gobernadores no logran cambiar la Corte aunque quieran hacerlo. El siguiente apartado analiza la ausencia de cambios en el STJ a pesar de las presiones del gobernador por modificar la Corte entre 2007 y 2011.

#### **i. El retorno del PJ: fragmentación legislativa y presiones al STJ**

En la campaña electoral de 2007 el candidato del PJ, Jorge Capitanich, se comprometió a impulsar una renovación de la Corte chaqueña. Esa promesa derivaba de los cuestionamientos a los tres jueces del STJ vinculados con la UCR que fueron designados sin el concurso que, desde la postura del

peronismo, exigía la CPCH. Esos nombramientos fueron objetados por el “Foro por la Justicia Independiente”,<sup>22</sup> con el argumento de que debían rendir concurso previo, según su interpretación de la CPCH. El “Foro” impulsó diversas acciones de protesta y movilización.

En ese contexto Capitanich levantó entre sus promesas de campaña la de renovar el STJ chaqueño. Aunque fue electo gobernador, tenía minoría en la legislatura (43 por ciento de bancas). En su discurso de asunción, el gobernador Capitanich reiteró su compromiso de

(...) enviar una serie de iniciativas legislativas a fin de reglamentar la selección de jueces del Superior Tribunal de Justicia (...) sepan los chaqueños que promoveré la más absoluta transparencia en las designaciones... (Diario *Norte* 11-12-2007).

Pero el propio gobernador señalaba los límites que enfrentaba:

... Una mayoría legislativa plena en manos de la oposición y un Poder Judicial cuyas designaciones estuvieron influidas por la ideología partidaria dominante en los últimos 16 años de gobierno en nuestra provincia (Diario *Norte* 11-12-2007).

El triunfo en las elecciones legislativas de 2009 elevó al 50 por ciento las bancas del PJ en la legislatura, y con la cooptación de un diputado radical opositor a Rozas, la coalición del PJ en la legislatura alcanzó una ajustada mayoría absoluta. Desde ese momento se inició una ofensiva más decidida sobre los jueces del STJ designados por la UCR. El gobernador Capitanich promovió una “acción de inconstitucionalidad” a través de su ministro de gobierno y un Fiscal de Estado “ad hoc”, contra los jueces designados sin concurso por el radicalismo (Diario *Norte* 28-06-2010). La acción de inconstitucionalidad debía ser tratada por un tribunal también “ad hoc” pero nunca se llegó a resolver. Ni siquiera había consenso en el PJ sobre la acción de inconstitucionalidad (entrevista con 1CH, 24/06/16). Ante la pregunta por el respaldo político la respuesta fue clara.

<sup>22</sup> El así llamado “Foro por la Justicia Independiente” fue un espacio conformado, al menos en parte, por actores políticos, y algunos de sus integrantes más prominentes tenían pertenencia partidaria ligada al PJ y a otros partidos como el Frente Grande y “Libres del Sur” (Diario de Sesión del 24-10-2012, legislatura de Chaco).

No, no. Era Capitanich y su ministro de gobierno, el resto no se quería meter. Sí hubo un gran consenso ciudadano. (...) durante los gobiernos de Ángel Rozas (...) Primero se cuidó, puso un juez de carrera, que era amigo pero era juez. Pero después puso a su secretario general y su jefe de gabinete. (...) Era impúdico (...) Lo que no pudimos avanzar fue en la destitución de los jueces (Entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

Frente a las presiones del gobernador, algunos diputados provinciales de la UCR respaldaron a los jueces cuestionados (Diario *Norte* 13/06/2010). Y el gobernador sabía que la oposición legislativa respaldaba a los jueces del STJ.

(...) el juicio político, era una alternativa, pero no teníamos los dos tercios para la viabilidad del mismo. (...) tuvimos capacidad de bloqueo de la oposición (Entrevista con Jorge Capitanich, 23/11/2016).

Ninguno de los jueces del STJ dejó su cargo frente a las presiones del gobernador, cuyo partido no tenía la mayoría necesaria para efectivizar un juicio político. Y además la oposición tenía capacidad de bloqueo para respaldar a los jueces del STJ. La acción de inconstitucionalidad servía sobre todo para presionar a los jueces para que renuncien, o al menos para arrinconarlos y deslegitimarlos.

Pensamos que los íbamos a sacar con la acción de inconstitucionalidad. Y se iba a hacer el concurso (...) Y si no, desenmascarar al poder judicial (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

Al cuestionar la legitimidad de tres de los cinco jueces, el gobernador limitaba el margen de acción de la Corte como potencial actor de veto. La alternancia partidaria del 2007 no cambió la composición del STJ. Las presiones sistemáticas del gobernador sobre los jueces del STJ designados por la UCR no llevaron a estos a renunciar. Además estos jueces fueron públicamente respaldados por legisladores de la oposición<sup>23</sup>. La ausencia de cambios en la Corte entre 2007-2011 se explica por el mecanismo del bloqueo. Y a la vez respalda

---

<sup>23</sup> En octubre de 2012 el PJ aprobó en la legislatura aprobó una resolución de respaldo a la acción de inconstitucionalidad, y en diciembre 2012 se aprobó la ley que estableció concursos públicos para nombrar jueces del STJ. Pero los jueces del STJ no renunciaron a sus cargos.

el argumento de que los jueces del STJ no renuncian sólo por presiones del gobernador sino que su renuncia depende del respaldo político de que disponen.

## V. Mecanismos causales, bloqueos y concursos para el STJ

El mecanismo causal que predominó en Chaco entre 1983 y 2011 es el de imposición. Este mecanismo implica que el gobernador dispone de la mayoría necesaria para designar a los jueces que prefiere, sin necesidad de acordar con otras fuerzas partidarias (mecanismo de negociación) o de cooptar legisladores individuales (cooptación). Si para designar nuevos jueces en el STJ es necesario primero generar vacantes, entonces las presiones o estrategias no institucionales que tiene a su disposición el gobernador exigen tener suficiente respaldo político en la legislatura para que sean creíbles, sea por negociación o cooptación.

Entre 2007 y 2011 la configuración de las fuerzas partidarias en la legislatura dejó en minoría al gobernador Capitanich (PJ-FPV), pero además estructuró dos bloques opuestos en un esquema bipolar: de un lado la coalición PJ-FPV y de otro la Alianza de la UCR. En esto hubo una diferencia con el gobierno de ACHA (1991-1995) y del primer gobierno de la UCR (1995-1999), donde las fuerzas relevantes en la legislatura eran tres partidos, lo que permitía un juego de negociaciones múltiples y cruzadas. En ese sentido la legislatura durante el gobierno de Capitanich (2007-2011) estuvo controlada por un bloque opositor relativamente homogéneo,<sup>24</sup> que además respaldaba al STJ frente a las presiones del gobernador (Diario de Sesión del 05-12-2012). Por esto se argumenta que el mecanismo del Bloqueo explica la ausencia de cambios en la Corte provincial.

En el Cuadro 5 se especifica el porcentaje de bancas del partido o coalición del gobernador, para cada período legislativo considerado. Este respaldo es clave por la mayoría legislativa necesaria para remover jueces del STJ. Muestra también que ninguno de los gobernadores dispuso con su partido de la mayoría necesaria para remover jueces del STJ, lo que evidencia que para lograrlo era necesario o bien un acuerdo negociado entre diferentes

<sup>24</sup> Lo dicho no obsta que después de las elecciones de 2009 un diputado radical rompió con su bloque y se unió a la alianza gobernante (PJ-FPV). A partir de allí, Capitanich consiguió una ajustada mayoría, que se amplió en las elecciones de 2011.

partidos o facciones (negociación), o bien la cooptación de legisladores individuales (cooptación). Es por esto que los jueces del STJ saben si las presiones informales de los gobernadores cuentan, o no, con respaldo legislativo suficiente para que sean creíbles.

Por otro lado, el caso de Chaco presenta una particularidad que no se encuentra en otras provincias argentinas: los concursos para designar jueces del STJ<sup>25</sup>. La discusión sobre los concursos para designar jueces del STJ se inició en la reforma constitucional de 1994 y siguió abierta hasta que en 2012 se aprobó la ley para implementarlos. Este tema proporcionó evidencia que demuestra que los posicionamientos de los actores partidarios dependen fundamentalmente del lugar que ocupan en el mapa de poder provincial.

En la Convención Constituyente de 1994 en Chaco el presidente del bloque radical, Carlos Guido Leúnda (h), efectivamente sostuvo que

...a lo largo del capítulo utilizamos esta terminología para hacer referencia a los jueces, tanto del Superior Tribunal como a los de paz legos... (Versión taquigráfica de la Convención Constituyente de Chaco, 25/10/1994, foja 193).

Basándose en esta cita, el PJ exigió concursos para nombrar jueces del STJ durante los gobiernos radicales. Sin embargo, la lectura completa de la versión taquigráfica no revela con claridad si efectivamente el presidente del bloque radical quiso decir que los jueces del STJ debían rendir concursos. No obstante, desde su lugar en la oposición, y en minoría en el CM, el PJ enfrentó a la UCR exigiendo concursos para designar jueces del STJ.

Esa fue una gran discusión durante varios años. En la versión taquigráfica de la convención, entre los fundamentos del convencional Leúnda [presidente bloque radical], donde él decía que el concurso era para los jueces del STJ, que los involucraba. En una lectura literal, podés interpretarlo o no. No está muy claro (...) Esta fue una posición que adopta el PJ durante la época de Rozas (...) El PJ como tal, y en la legislatura chaqueña, se plantó con esa posición. Pero era oposición (entrevista con Cecilia Baroni, 24/11/2016).

---

<sup>25</sup> Los jueces inferiores o funcionarios judiciales en general sí están alcanzados en muchas provincias por concursos, pero no se detectó otro caso que alcance a jueces de la Corte.

Cuando el PJ alcanzó la gobernación en 2007, siguió sosteniendo la ilegitimidad de los jueces del STJ designados por la UCR sin concurso. Y cuando tuvo la mayoría necesaria en la legislatura, aprobó la ley que fijó los concursos para jueces del STJ.

Capitanich impulsó esa medida de concursos aun contra el consejo de toda la clase política de que aprovechara y designara él a los jueces del Superior (...) Antes de los concursos, quien tenía mayoría en el Consejo de la Magistratura la hacía valer (...) Había un pacto no escrito de que el gobernador ponía los jueces (...) Esa era la tradición (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

Efectivamente, al introducir los concursos para los nombramientos del STJ, el gobernador Capitanich redujo su propio margen de discrecionalidad. Aunque un diputado radical adjudicaba esa decisión sobre los concursos a compromisos políticos previos del gobernador (entrevista con Carim Peche, 23/11/2016). Lo cierto es que desde 2012 la designación de jueces del STJ exige concursos previos.

## VI. Conclusiones

A partir de la evidencia analizada para el caso de Chaco, se plantean dos conclusiones principales. En primer lugar, los jueces del STJ no renunciaron a sus cargos en la Corte simplemente por presiones del gobernador, como sostiene Castagnola (2010a), sino que su renuncia depende del respaldo político que tienen en la legislatura. Si un gobernador, por cualquier motivo, quiere modificar la composición del STJ sin que su partido disponga de la mayoría legislativa necesaria para remover jueces de la Corte, debe negociar con otros actores partidarios o cooptar legisladores individuales. Al mismo tiempo, si los jueces “atacados” por el gobernador gozan del respaldo de partidos o facciones que pueden bloquear represalias y sostenerlos en sus cargos, no renunciarán aunque el gobernador los presione. En este punto el caso de Chaco provee ejemplos de ambos extremos. Por un lado, en marzo de 1993 los jueces peronistas que integraban el STJ no se retiraron de sus cargos ante el juicio político impulsado por ACHA con apoyo de la UCR. No sólo no se retiraron ante el pedido de juicio político, sino que los legisladores

del PJ respaldaron a los jueces y lograron bloquear efectivamente el inicio del juicio político (Diario *Norte* 31/3/1993). Del mismo modo, los jueces designados durante las administraciones radicales no se retiraron de sus cargos en el STJ, a pesar de las duras críticas y las presiones del gobierno de Capitanich (2007-2011), porque tenían respaldo en la legislatura (Diario *Norte* 13/06/2010). En el otro extremo, en 2006, el último juez de origen peronista que quedaba en la Corte en ese momento renunció, ante las presiones de la UCR gobernante. Según dijo el propio juez, renunció porque no tenía “garantías en la legislatura” (Diario *Norte* 29/11/2009), y el pedido de juicio político podía efectivamente prosperar. En el momento en que renunció este juez el peronismo reunía en la legislatura la misma cantidad de diputados que cuando bloqueó el juicio político de marzo de 1993. Sólo que en 2006 los legisladores del PJ no estaban unificados en respaldo al juez (entrevista con Juan Manuel Pedrini, 1/12/2016).

En segundo lugar, es clave observar el porcentaje de bancas de los distintos partidos o facciones partidarias rivales porque en prácticamente todos los diseños institucionales la legislatura es el poder encargado de remover a los jueces de la Corte. Sin embargo, es insuficiente porque la ausencia de mayoría legislativa del gobernador no implica que no se produzcan cambios en el STJ. La literatura de estudios judiciales comparados (Castagnola 2012, 2010a, Leiras, Giraudy y Tuñón 2015), basándose en evidencia cuantitativa, señala que no existe una relación clara entre los cambios de jueces de los STJ y el poder partidario del gobernador. De alguna manera es necesario considerar los acuerdos políticos negociados entre fuerzas o facciones partidarias rivales, o la cooptación de legisladores individuales para explicar esos cambios. Tal vez una posibilidad sea analizar la estructura de los bloques legislativos y cómo influye en esta dinámica<sup>26</sup>. El porcentaje de bancas del partido del gobernador y de las fuerzas partidarias de oposición, nos da un mapa del poder relativo de cada uno de estos actores. Pero no explica por sí sólo los cambios que se observan en la Corte provincial. Por esto cobra importancia el juego de disputas entre facciones, cooptaciones de legisladores individuales, o las negociaciones entre los líderes de las principales fuerzas partidarias presentes en la legislatura.

---

<sup>26</sup> Orsolini (2012) argumenta, por ejemplo, que Capitanich (2007-2011) podía “defenderse” de la oposición legislativa porque esa oposición no llegaba a los dos tercios, con lo cual un veto del gobernador no podía ser superado. En cambio, durante el primer mandato de Rozas, el PJ y ACHA sí podían reunir en conjunto los dos tercios y superar un veto del gobernador radical.

**CUADRO I**  
Mecanismos causales y cambios de jueces del STJ

Mecanismo causal	Contexto político	Resultado STJ
Imposición	Gobierno mayoritario	El gobernador designa a los jueces que prefiere en el STJ sin necesidad de negociar
Negociación	Gobierno minoritario con acuerdo partidario	Se modifica la composición del STJ por negociación y acuerdo entre diferentes partidos o facciones partidarias
Cooptación	Poder partidario del gobernador cercano a umbral de mayoría necesaria	Se modifica la composición del STJ por cooptación de legisladores individuales que respaldan la iniciativa del gobernador
Bloqueo	Gobierno minoritario sin acuerdo partidario	A pesar de las presiones del gobernador, no hay cambio en STJ

Fuente: elaboración propia.

**CUADRO 2**  
Relevancia institucional del STJ de Chaco

Principales competencias STJ
Jurisdicción ordinaria y exclusiva sobre demandas por inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos o resoluciones promovidas directamente por vía de acción.
Resuelve en conflictos entre los poderes públicos de la provincia y en conflictos de jurisdicción entre los tribunales de justicia.
Interviene en conflictos entre municipios y entre éstos y los poderes del Estado.
Interviene, en grado de apelación, en causas sobre inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos y resoluciones, promovidas ante los juzgados de primera instancia.
Dicta el reglamento interno del Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia en base a los artículos 162 y 163 de la CPCH para el STJ.

### CUADRO 3

Composición del CM antes y después de la reforma provincial de 1994

Estamentos	1984-1994	1995-2011
Poder legislativo	2 diputados (uno por mayoría y otro por primera minoría)	2 diputados (uno por mayoría y otro por primera minoría)
Poder ejecutivo	1 (Fiscal de Estado)	1 (Ministro de gobierno)
Poder judicial	2 miembros del STJ	1 juez del STJ y 1 representante de jueces inferiores
Abogados de la matrícula	2 representantes (1 por la matrícula de Resistencia y 1 por jurisdicciones del interior, rotativo)	2 representantes (1 por la matrícula de Resistencia y 1 por jurisdicciones del interior, rotativo)

Fuente: Elaboración propia sobre información obtenida del Consejo de la Magistratura de Chaco y la Constitución provincial.

### CUADRO 4

Chaco: mecanismos causales y cambios en STJ

Período	Contexto político	Titular PE	Máximo líder partidario	Cambio STJ	Mecanismo causal
1983-1987	Gobierno Minoritario/ Gobierno Mayoritario	Tenev	No (PJ)	Sí	Negociación/ Imposición*
1987-1991	Gobierno Mayoritario	Baroni	No (PJ)	No	Imposición
1991-1995	Gobierno Minoritario	Tauguinas	No (ACHA)	No	Negociación/ Imposición*
1995-1999	Gobierno Mayoritario	Rozas	Sí (UCR)	Sí	Imposición
1999-2003	Gobierno Mayoritario	Rozas	Sí (UCR)	No	No relevante. Sin presiones observables
2003-2007	Gobierno Mayoritario	Nikisch	No (UCR)	No	Imposición/ Cooptación*
2007-2011	Gobierno Minoritario	Capitanich	Sí (PJ-FPV)	No	Bloqueo

Fuente: Elaboración propia.

\*Nota: "gobierno mayoritario o minoritario" está definido en función de la mayoría para nombrar jueces del STJ. Cuando el mecanismo varía es porque el gobierno puede tener mayoría en el CM pero minoría en la legislatura (por ejemplo, en 1983 se negoció el STJ en la legislatura, pero los reemplazos posteriores fueron por mayoría en el CM).

**CUADRO 5**

Esaños legislativos del partido del gobernador (1983-2011)

Período	Gobernador	Partido	Bancas legislativas partido del gobernador (en %)
1983-1985	Tenev	PJ	50
1985-1987	Tenev	PJ	50
1987-1989	Baroni	PJ	50
1989-1991	Baroni	PJ	50*
1991-1993	Tauguinás	ACHA	25
1993-1995	Tauguinás	ACHA	37,5
1995-1997	Rozas	UCR	28,12
1997-1999	Rozas	UCR	53,12
1999-2001	Rozas	UCR	64
2001-2003	Rozas	UCR	64
2003-2005	Nikisch	UCR	53,12
2005-2007	Nikisch	UCR	56,25
2007-2009	Capitanich	PJ-FPV	37,5
2009-2011	Capitanich	PJ-FPV	53,12

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Dirección Nacional Electoral.

\*Entre 1989-91 el bloque del PJ, de dieciséis (16) diputados, se dividió en dos bloques.

**CUADRO 6**

Entrevistas realizadas a informantes clave de la provincia de Chaco

Nombre/Código	Antecedentes	Fecha de entrevista
Jorge Milton Capitanich	Dirigente del PJ. Ex gobernador del Chaco (2007-2011), reelecto en 2011. Ex jefe de Gabinete de Ministros del gobierno nacional. Intendente de la ciudad capital de Resistencia desde 2015	23-11-2016
Carim Peche	Legislador de la UCR. Presidente del bloque de la UCR de Chaco. Ex intendente de Roque Sáenz Peña, ex miembro del Consejo de la Magistratura.	23-11-2016
María Luisa Lucas	Jueza del STJ chaqueño desde 1983	22-11-2016
Julio Sotelo	Dirigente del PJ, ex legislador del PJ y presidente de la legislatura provincial.	22-11-2016
Juan José Bergia	Ex legislador de la UCR, Ministro de Gobierno provincial y miembro del Consejo de la Magistratura	24-11-2016
Benjamín Kapeika	Ex consejero del Consejo de la Magistratura por el Colegio de Abogados de Resistencia	24-11-2016
Cecilia Baroni	Ex legisladora del PJ, miembro del Consejo de la Magistratura, y presidente del Colegio de Abogados de la Capital. Concejala PJ	24-11-2016
Juan Manuel Pedrini	Ex Ministro de Gobierno de Capitanich (2007-2011), miembro del Consejo de la Magistratura, y presidente de la Convención Constituyente provincial de 1994.	01-12-2016
Martín Nievas	Ex legislador PJ, y miembro del Consejo de la Magistratura	22-11-2016
Pedro Réttori	Periodista	22-11-2016
ICH	Ex Fiscal ad hoc en acción de inconstitucionalidad	24-06-2016

## Bibliografía

- Abdulhadi, Augusto (2020)** “Cortes y democracia en Argentina: una propuesta teórica”, en *Latin American Law Review*, N° 04.
- Basabe-Serrano, Santiago y John Polga-Hecimovich (2013)** “Legislative Coalitions and Judicial Turnover under Political Uncertainty: The Case of Ecuador”, en *Political Research Quarterly*, Vol. 66, N° 1.
- Behrend, Jacqueline y Laurence Whitehead (2016)** *Illiberal Practices. Territorial Variance within Large Federal Democracies*, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Bill Chavez, Rebecca (2004)** *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- Boucek, Françoise (2009)** “Rethinking Factionalism. Typologies, Intra-Party Dynamics and Three Faces of Factionalism”, en *Party Politics*, Vol. 15, N° 4.
- Brinks, Daniel (2005)** “Judicial Reform and Independence in Brazil and Argentina: The Beginning of a New Millennium?”, en *Texas International Law Journal*, Vol. 40.
- Castagnola, Andrea (2012)** “I Want it All, and I Want it Now: The Political Manipulation of Argentina’s Provincial High Courts”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 4, N° 2.
- Castagnola, Andrea (2010a)** “Rethinking Judicial Instability in Developing Democracies: A National and Subnational Analysis of Supreme Courts in Argentina”, Tesis Doctoral, University of Pittsburgh.
- Castagnola, Andrea (2010b)** “La diversidad institucional de los poderes judiciales provinciales en Argentina desde una perspectiva histórica”, en *POSTData*, Vol. 15, N° 2.
- Falleti, Tulia G. y Julia Lynch (2009)** “Context and Causation in Political Analysis”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 49, N° 9.
- Finkel, Jodi (2004)** “Judicial Reform in Argentina in the 1990s: How Electoral Incentive Shape Institutional Change”, en *Latin American Research Review*, Vol. 39, N° 3.
- Goertz, Gary (2013)** “Case Studies, Causal Mechanisms, and Selecting Cases, Part I”; Kroc Institute for International Peace Studies University of Notre Dame.
- Helmke, Gretchen (2002)** “The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy”, en *American Political Science Review*, Vol. 96, N° 2.
- Hilbink, Lisa (2007)** *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Iaryczower, Spiller y Mariano Tommasi (2002)** “Judicial Independence in Unstable Environments. Argentina 1935-1998”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 46.

- Ingram, Matthew (2012)** “Crafting Courts in New Democracies: Ideology and Judicial Council Reforms in Three Mexican States”, en *Comparative Politics*, Vol 44, N° 4.
- Lara Borges, Oswald, Andrea Castagnola y Aníbal Pérez-Liñán (2012)** “Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009”, en *Política y Gobierno*, Vol. 19, N° 1.
- Leiras, Marcelo, Agustina Giraudy y Guadalupe Tuñón (2015)** “Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine Provinces (1984-2008)”, en *Journal of Politics*, Vol. 77, N° 1.
- Leiras, Marcelo (2007)** *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo-PENT.
- Llanos, Mariana, Cordula Tibi Weber, Charlotte Heyl y Alexander Stroh (2016)** “Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: a Comparison of Six African and Latin American Cases”, en *Democratization*, Vol. 23, N° 7.
- Mahoney, James y Gary Goertz (2006)** “A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research”, in *Political Analysis*, N° 14.
- Mahoney, James y Gary Goertz (2004)** “The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research”, en *The American Political Science Review*, Vol. 98, N° 4.
- Micozzi, Juan Pablo (2001)** “Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos?”, Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, 14-17 de noviembre.
- O'Donnell, Guillermo (2004)** “The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters”, en *Journal of Democracy*, Vol. 15, N° 4.
- Orsolini, José María (2012)** “Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco”, Tesis de Maestría, Escuela de Gobierno de la provincia de Chaco - Universidad Nacional de San Martín.
- Pérez-Liñán, Aníbal y Andrea Castagnola (2009)** “Presidential Control of High Courts in Latin America: a Long Term View (1904-2006)”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1 N° 2.
- Ríos Figueroa, Julio (2007)** “Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002”, en *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, N° 1.
- Smulovitz, Catalina (2010)** “Judicialization in Argentina: Legal Culture or Opportunities and Support Structures?”, en Couso et al (eds.) *Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Snyder, Richard (2001)** “Scaling Down: The Subnational Comparative Method”, en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1.

## Resumen

Las Cortes judiciales son órganos colegiados de conducción del Poder Judicial, y tienen poder de decisión sobre temas que afectan proyectos de gobierno o políticas públicas, lo que las convierte en actores relevantes tanto para la política nacional como subnacional. En Argentina existe una rotación frecuente de jueces en los STJ provinciales y la literatura de estudios judiciales comparados señala que los incentivos partidarios predicen estos cambios en las Cortes. Sin embargo,

no existe una clara relación entre estos cambios y el poder partidario de que disponen los gobernadores. Este trabajo realiza un estudio de caso a partir del análisis de los cambios políticos de jueces del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Chaco entre 1983 y 2011. Los mecanismos causales propuestos se basan en un argumento estratégico que sirve para explicar esos cambios políticos de jueces de las Cortes en las provincias argentinas.

## Palabras clave

política subnacional — cortes judiciales — democracia — poder judicial — provincias argentinas

## Abstract

Supreme Courts are collegiate organs of conduction of the Judicial Power, and they have decision-making power over issues that affect government projects or public policies, which makes them relevant actors for both national and subnational politics. The literature on comparative judicial politics indicates that in Argentina Supreme Court judges turnover is frequent, and partisan incentives are a great predictor of

changes in Courts, but there is no clear relationship between these changes and the control of legislative majorities. This article presents a case study analysis from the political changes of Supreme Court judges of the province of Chaco between 1983 and 2011. The causal mechanisms which are proposed here are based on a strategic argument that explains political changes at Supreme Courts of Argentinean provinces.

## Key words

subnational politics — supreme courts — democracy — judicial power — Argentine provinces