Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

"NAZAR MARIA CRISTINA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)", Expte: EXP 9657 / 0

///Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 24 de septiembre de 2004.-

Y VISTOS: los recursos de apelación interpuesto a fs. 565/68 y a fs. 571/81, por las actoras y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires respectivamente contra el decisorio de la señora jueza de primera instancia que luce a fs. 547/62; y,

CONSIDERANDO:

1. Que las actoras dedujeron acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –Legislatura- a fin de que se declare la inconstitucionalidad de las leyes 935 y 1086 y se suspendan los efectos que proyectan en relación con sus pliegos para ocupar tres cargos de jueces de primera instancia en lo contravencional y de faltas de la Ciudad. Asimismo plantearon subsidiariamente la inconstitucionalidad de la ley 6 para el supuesto que se interpretase de un modo tal que desvirtúe el artículo 118 de la Constitución de la Ciudad (fs. 1/8 vta.).

Por otra parte, solicitaron el dictado de una medida de no innovar con el objeto que las normas cuestionadas cesen sus efectos hasta tanto se dicte sentencia en la presente.

Tras detallar las alternativas del trámite de sus pliegos en la Legislatura, basaron –principalmente- su pretensión impugnatoria en los siguientes ejes argumentativos:

a) Al momento en que entró en vigencia la ley 1086 –7 de octubre de 2003, conforme los artículos 3 y 28 del Código Civil- ya habían transcurrido los 60 días que prevé el artículo 118 de la Constitución de la Ciudad desde la celebración de la audiencia pública, por lo que –aún en esa hipótesis- estaban en *posesión ficta* de sus cargos de jueces de cámara.

b) La única excepción al plazo de sesenta días hábiles contenida en el artículo 118 de la CCABA es la del receso legislativo, por lo que la ley 935 altera sus disposiciones al incorporar un supuesto de interrupción del término, contradiciendo de este modo el artículo 28 de la Constitución nacional y el 10 de la Constitución de la Ciudad. Afirman que las previsiones de la ley 935 deja *"al arbitrio ... de la Legislatura cuánto tiempo pueden tener interrumpidos los sesenta días que establece el art. 118 CCBA, condición y facultad expresamente negada por la Constitución que sólo otorga una excepción (receso) y establece un término máximo (60 días) bajo sanción: esa es, la designación ficta"*.

c) *"Las leyes 935 y 1086 colisionan, entre otras, con el artículo 5 de la CN que impone la obligación a la Ciudad de proveer el servicio de justicia, el art. 10 de la CCBA que dispone que las normas deben interpretarse de buena fe y 108 de la CCBA por el cual se impone la obligación a los otros poderes de la Ciudad de dotar al Poder Judicial de los recursos necesarios para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de los conflictos en tiempo razonable".*

d) La ley 1086 redujo el número de jueces del fuero invocando *"dudosas razones económicas"* por lo que no se trataron en la Legislatura todos los pliegos propuestos sino sólo los que prevé dicha norma, desconociendo su derecho a ser declaradas en posesión ficta, tal como lo habían solicitado ante el Consejo de la Magistratura invocando el precedente *Cevasco.* Al respecto señalan que *"la Unidad Administrativa de Control de Faltas que actúa como instancia única, obligatoria y previa al juzgamiento por parte de la Justicia fue creada en forma transitoria por la falta de designación en ese momento de los magistrados resultantes de los concursos 5/99 y 6/99. La lectura de la versión taquigráfica de la sesión en que se aprobó la ley 1086 muestra que se consideró que era tan eficaz la gestión de esta unidad que había que dejarla subsistir, para lo cual sí había recursos económicos, en desmedro de constituir el fuero para lo cual no hay fondos.".*

Concluyen que *"lo creado provisoriamente se convirtió en un obstáculo para cumplir la Constitución que aseguraba el juzgamiento de las faltas en sede judicial".*

e) El Consejo de la Magistratura ante el pedido del Dr. Jorge Cevasco dictó el 10 de septiembre de 2002 la resolución 258/2002 a fin de que el Fiscal General le tomara juramento, pues consideró que había vencido el plazo del artículo 118 de la CCABA. Destacan que *"había transcurrido menos tiempo en ese caso que cuando* [hicieron su] *presentación"* y que el hecho de no haber obtenido una resolución similar afecta la garantía del artículo 16 de la Constitución nacional *"porque se han resuelto situaciones iguales en forma diferente".*

f) El Estado ha actuado en el caso desconociendo el régimen jurídico al que voluntariamente se sometieron las partes en virtud de los concursos 5/99 y 6/99 del Consejo de la Magistratura, y ello queda de manifiesto en la contradicción entre la ley 935 y el artículo 118 de la CCABA y la pretensión de aplicarla retroactivamente, y en el dictado de la ley 1086.

g) La ley 1086 es nula por cuanto los actos de la Legislatura –como todo acto del Estado- deben estar motivados, y toda vez que las razones de carencias presupuestarias esgrimidas para fundar la ley resultan falsas, la ley deviene carente de fundamentos.

2. Que a fs. 210/226 luce el informe previsto en el artículo 8º del decreto-ley 16.986 producido por la Procuración General, mediante el cual efectuó una serie de negaciones respecto de las afirmaciones de la actora, se manifestó por la inadmisibilidad de la vía procesal del amparo y postuló el rechazo de la demanda.

En este sentido, sostuvo que las actoras no acreditaron la existencia de lesión cierta, actual y personal sobre alguno de los derechos tutelables por la vía amparista y que su situación jurídica debe ser escrutada según lo establecido por el artículo 1º de la ley 591, que modificó la cláusula tercera del título cuarto de la ley 7. Destacó que resulta competencia constitucional del legislador establecer la estructura del Poder Judicial (art. 107 CCABA).

Afirmó que con la sanción de las leyes 935 y 1086 las accionantes no experimentaron menoscabo o supresión alguna, habida cuenta que su *"suerte (...) ya había quedado sellada con la aplicación de la ley 591* [que] *no fue impugnada ni antes ni ahora por las amparistas"*. De allí concluyó en la ausencia de *"causa judicial"* que habilite el ejercicio de la jurisdicción.

Rechazó las afirmaciones de las actoras respecto a que estarían en posesión ficta del cargo, por cuanto *"no parece razonable sostener que una persona tiene derecho a ocupar un cargo estatal cuando la autoridad competente para crearlo (...) no solo no lo ha creado —la ley 591 había establecido que la Justicia Contravencional y de Faltas en su primera conformación se integraría con 30 juzgados de primera instancia— sino, de acuerdo a las necesidades del servicio, decidió reducirlos (art. 1º ley 1086)"*.

Planteó, para el caso que se consideren atendibles los argumentos relativos a la denominada designación ficta, la inconstitucionalidad del artículo 118 de la Constitución de la Ciudad, tercera, cuarta y quinta parte. En este sentido argumentó que la norma en cuestión *"al eliminar el elemento democrático que confiere legitimidad a los jueces dentro de un Estado de Derecho (...) altera un contenido pétreo expresamente consagrado tanto en el Preámbulo como en el art. 1º de la Constitución"*.

Añadió que la ley 1086 no es manifiestamente inconstitucional por cuanto *"no solo no lesiona ni restringe derechos subjetivos de los actores —(...) no se han visto privados de cargo alguno pues nunca fueron designados ni expresa ni implícitamente para ocupar un lugar en la judicatura de la Ciudad—, sino que lo decidido guarda adecuada proporcionalidad con las circunstancias generadas actuales y los fines de racionalidad presupuestaria queridos por el legislador (ver debate parlamentario ...) y por el constituyente (art. 108 CCBA)"*.

Sobre el punto agregó que *"la reducción de la cantidad de Juzgados Contravencionales y de Falta encuentra sólidos fundamentos tanto en el mensaje de*

elevación del Sr. Jefe de Gobierno del proyecto de ley, como así también en el debate parlamentario llevado a cabo por la Legislatura".

En otro orden señaló que mediante la presente se pretende un pronunciamiento sobre el acierto de una decisión del poder legislativo ajena al control jurisdiccional, y que las objeciones de las actoras al criterio tenido en cuenta por la legislatura sobre la cantidad de salas y de cargos, se relacionan con un espacio propio y exclusivo del Poder Legislativo, *"para cuyo ejercicio goza de amplia discrecionalidad funcional conforme a las razones del servicio"*.

Por último expresó que la actora no ha fundado sus planteos de inconstitucionalidad, formulándolos en términos dogmáticos y genéricos por lo que constituyen una solicitud de *"inconstitucionalidad por la inconstitucionalidad misma"*.

3. Que a su turno la Sra. Fiscal de primera instancia contestó la vista conferida (fs. 393/399 vta.). En primer término desestimó el planteo de inconstitucionalidad del artículo 118 de la Constitución de la Ciudad formulado por la demandada, remitiéndose al dictamen de la Fiscalía de Cámara obrante en autos *"Paz, Marta y otros c/G.C.B.A. s/amparo"* .

Respecto del planteo formulado respecto de la ley 935, sostuvo que *"la norma impugnada introduce en el proceso de designación de Magistrados y Miembros del Ministerio Público una modificación incompatible con las prescripciones del artículo 118 de la Constitución",* y agregó que los plazos previstos por la norma fundamental local *"son indisponibles para los tres poderes"*.

Por último afirmó que *"la ley 1.086 debe ser descalificada por irrazonabilidad"* y que *"no se adecua al fin perseguido por el constituyente, que es la judicialización del sistema de juzgamiento de contravenciones y faltas (...) y responde a un presunto ahorro presupuestario que tampoco ha sido acreditado en la causa"*.

4. Que a fs. 547/62 luce la sentencia de la Sra. Jueza de primera instancia, mediante la cual hizo lugar a la acción intentada, declarando la inconstitucionalidad del artículo 9 *in fine* (modificado por ley 935) y de las disposiciones transitorias tercera, undécima, duodécima y decimotercera (modificadas por ley 1086) de la ley 7, en relación a las actoras.

En virtud de ello, dispuso que la Legislatura dé cumplimiento a la culminación del trámite de designación como Juezas de Primera Instancia en lo Contravencional y de Faltas, conforme el procedimiento legal previsto por la Constitución de la Ciudad y con exclusión de lo normado en las cláusulas declaradas inconstitucionales, solicitando, a tal fin, la remisión de los pliegos de las actoras al Consejo de la Magistratura de la Ciudad.

Para ello, sostuvo que la ley 935 es inconstitucional pues colisiona con el artículo 118 de la CCABA, por lo que, transcurrido el plazo de sesenta días previsto por la norma constitucional, se produjo la designación ficta de las actoras como Juezas; luego de lo cual por ley 1086 se redujo a veinticuatro el número de juzgados.

Refirió que *"en orden a que la designación ficta no había sido plasmada mediante acto alguno, en definitiva, es* [la ley 1086] *la que termina de modificar la situación de las actoras, que se encontraban en los puestos N° 32 y 34, respectivamente, de la propuesta elevada por el C.M. a la Legislatura";* norma que considera inconstitucional en punto a la irrazonabilidad de los argumentos que le sirven de fundamento, por cuanto el GCBA no alcanzó a justificar las razones presupuestarias que conllevaron a la mentada reducción, especialmente considerando el tiempo transcurrido desde que se iniciaron los concursos (1999) y la fecha de dictado de la ley (2003).

Finalmente, tras efectuar extensas e ilustradas consideraciones relativas al control de constitucionalidad, concluyó en que *"dado que del análisis de toda la normativa vinculada al tema en cuestión no surge –ni se especifica concretamente- cuál es el número de Juzgados Contravencionales necesarios en orden a un diseño judicial que dimane de los requerimientos que la Ciudad de Buenos Aires tiene en la materia (...) la exclusión de las actoras del proceso de selección deviene irrazonable".*

5. Que a fs. 565/68 las actoras presentaron recurso de apelación, cuestionando la sentencia de grado exclusivamente "*en cuanto entiende que es la Legislatura de la Ciudad quien debe declararnos en posesión ficta en nuestros cargos".* Sostienen que la sentencia debió haber declarado en la parte resolutiva que había operado tal tipo de designación.

Fundan su aserto en el análisis de la doctrina de *Marbury vs. Madison* –que se invoca en la sentencia en crisis- y en el antecedente del caso *Cevasco* en que el Consejo de la Magistratura de la Ciudad declaró que dado que la Legislatura no había aprobado o rechazado el pliego pasados 60 días, se había operado la condición del artículo 118 de la CCABA.

La demandada contestó el traslado conferido a fs. 595/597.

6. Que la demandada dedujo recurso de apelación a fs. 571/581.

En primer término cuestiona la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1° de la ley 935. En tal sentido, sostiene que *"se trata de una norma reglamentaria dictada por el Poder Legislativo en ejercicio de sus competencias, que no altera el espíritu del artículo 118 de la Constitución local."* Agrega que *"la modificación efectuada a la Ley N° 7 por la Ley N° 935 se trata de una interpretación plausible de la norma constitucional, basada en la experiencia de creación de una nueva justicia y tendiente a garantizar que la participación ciudadana en las audiencias públicas no*

resulte coartada por plazos eventualmente insuficientes. Una participación que permita la efectivización de una democracia que la profundice, la amplíe y la privilegie."

Postula que tampoco justifica la declaración de inconstitucionalidad el hecho de que la Ley N° 935 se haya dictado con posterioridad al concurso.

Por último destaca que resulta equivocado entender que las actoras quedaron designadas en forma ficta, ello por cuanto merced a la modificación efectuada por la ley 935 al artículo 9 de la ley 7, el procedimiento de audiencia pública tiene efecto interruptivo respecto del plazo previsto en el artículo 118 de la CCABA. Y, en el caso, el procedimiento completo de audiencia pública finalizó con la elaboración del pertinente informe por parte de la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control, lo que se produjo el 13 de agosto de 2003, por lo que el nuevo plazo de sesenta días no había sido excedido al momento de entrar en vigencia la ley 1086.

En otro orden se agravia de la declaración de inconstitucionalidad efectuada por la magistrada de primera instancia respecto de las cláusulas transitorias tercera, duodécima y decimotercera de la ley N° 7 (modificadas por ley 1086).

Sostiene que la cantidad de causas originadas en la transferencia de competencias penales a la justicia contravencional y de faltas de la ciudad *"es ínfima conforme las estadísticas actuales"* y que *"el tratamiento administrativo de las faltas* [por parte de la Unidad Administrativa de Control de Faltas], *previo a su tratamiento judicial, reduce considerablemente el número de causas en materia de faltas que pasan a la justicia"*.

Añade que gran parte de los argumentos esgrimidos por la jueza de grado contra la validez de la ley 1086 se fundan en la descalificación de la ley 591, que está vigente y cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada en estos autos.

Afirma que con la integración actual del fuero contravencional y de faltas, y con el funcionamiento de la Unidad Administrativa de Control de Faltas se puede prestar un eficaz servicio de justicia, por cuanto la cantidad de causas en trámite no amerita en las actuales circunstancias una mayor integración.

Expresa que el dictado de la ley 1086 implicó un actuar razonable del estado, consistente en comenzar con nombramiento prudente y acotado de funcionarios para la primera integración del fuero para luego, en función de las necesidades reales del servicio, ampliar este número inicial de ser conveniente.

Considera que *"los candidatos a ocupar cargos no tienen ningún derecho adquirido a acceder a él. Simplemente ostentan un interés legítimo de que se siga el procedimiento o en derecho en expectativa al cargo"*.

Por último, estima que *"parecería ser violatorio del principio de división de poderes el desconocer una decisión dictada por un órgano en ejercicio de sus*

facultades constitucionales, ordenando una medida que por razones de oportunidad, mérito y conveniencia los poderes Legislativo y Ejecutivo decidieron modificar", y plantea el caso constitucional.

Las actoras contestaron el pertinente traslado a fs. 586/589 vta..

7. Que luce a fs. 609/13 vta. el dictamen de la Sra. Fiscal de Cámara, propiciando la revocatoria del pronunciamiento apelado, por cuanto a las actoras les resultarían aplicables las disposiciones de la ley 1086.

Para así dictaminar, se pronunció por la validez constitucional de las leyes 935 y 1086 y consideró que al momento en que la ley 1086 entró en vigencia —esto es las cero horas del 9 de octubre de 2003— aún no había transcurrido el plazo de 60 días hábiles contados a partir de la celebración de la audiencia pública en los términos de la ley 935, pues dicho término expiraba a las 24 horas del día 9 de octubre de 2003.

8. Que en aras de una mayor claridad expositiva de los fundamentos de la presente, se tratarán en primer término los agravios de la demandada.

Así, corresponde abocarse al estudio de los agravios relacionados a la inconstitucionalidad de la ley 935 en cuanto dispone que el procedimiento previsto en el Capítulo VI de la ley 6 tiene efecto interruptivo, respecto del plazo previsto por el artículo 118 de la Constitución de la Ciudad.

Resulta un principio liminar de la república que los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución nacional, no pueden ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 28 CN). De tal disposición se ha afirmado que ello constituye *"una amplia garantía institucional derivada de la división de poderes, que implica controles entre todos ellos y fronteras para el ejercicio de las atribuciones de cada uno de los órganos del poder"* y que *"por interpretación analógica e interpretación extensiva, el art. 28 irradia hacia todas las disposiciones constitucionales* (...) *porque el principio que contiene es sustantivo en el sistema, es el principio de* limitación¸ *básico en el Estado de derecho"* (GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina – Comentada y Concordada,* Buenos Aires, La Ley, 2002, 2ª Ed., p. 246 y ss).

De este modo, el principio de razonabilidad resulta de ineludible aplicación por parte de todos los órganos de poder en el Estado de derecho, y será *irrazonable* –es decir, arbitrario- lo carente de sustento —o que deriva sólo de la voluntad de quien produce el acto—, por lo que una ley, reglamento o sentencia lo serán cuando no estén motivados en los hechos y circunstancias que los impulsaron ni fundados en el derecho vigente (en este sentido, GELLI, *op. cit.*, p. 249).

En la misma línea, el artículo 10 de la Constitución de la Ciudad dispone que sus normas *"se interpretan de buena fe"* y que *"los derechos y garantías no pueden*

ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos".

Respecto a la denominada *"designación ficta"* prevista por la última parte del artículo 118 de la CCABA se ha afirmado que su *"sentido significativo"* parece obedecer a una *"reacción contra las prácticas legislativas rutinarias entre nosotros (Senado de la Nación), que hacían uso de la omisión o del silencio, esto es, de la oportunidad para pronunciarse, como método forzado de consensuar acuerdos legislativos que hacían caso omiso al único sentido de la aprobación legislativa de una propuesta, la valoración individual del candidato"* (voto del Dr. JULIO B.J. MAIER, en autos "Spisso, Rodolfo Roque c/GCBA s/amparo [art. 14 CCABA] s/recurso de inconstitucionalidad concedido", resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad el 27 de noviembre de 2002).

Por su parte, esta Sala ha sostenido que *"la teleología de este instituto radica en evitar la innecesaria dilación legislativa en el tratamiento de los pliegos remitidos por el Consejo de la Magistratura. En tal sentido, debe interpretarse que sus disposiciones contienen un tope temporal que se expresa en la inactividad legislativa y, lo que es lo mismo, a través de ésta se computa"* (autos "SPISSO, Rodolfo Roque c/GCBA s/otros procesos incidentales", resueltos el 13 de septiembre de 2002).

De este modo, se trata de una garantía incluida respecto al proceso de aprobación legislativa de las propuestas de magistrados que persigue asegurar la transparencia y celeridad del proceso, en aras de la consecución de un Poder Judicial altamente calificado e independiente y de no dilatar la conformación de sus tribunales o la suplencia de eventuales vacantes, ante el evidente y grave perjuicio que importa en el marco de un sistema republicano la minusvalía —si quiera transitoria— de los órganos encargados de custodiar los derechos que la constitución acuerda a los habitantes de la Ciudad. Hace también al ejercicio responsable de los mandatos que la ciudadanía confía a sus representantes.

Por otra parte, desde la perspectiva individual de quien fue propuesto tras la realización de un concurso público de oposición y antecedentes por el Consejo de la Magistratura, constituye un reaseguro respecto a que su pliego será tratado en forma expedita y respetuosa y no devendrá —merced a la intrincada lógica de los acuerdos legislativos— en *prenda de negociación* vinculada con asuntos que le resultan absolutamente ajenos.

Sentado lo expuesto, obsérvese que las disposiciones contempladas en el artículo 1º de la ley 935, *ponen en cabeza del legislador* la posibilidad de extender el plazo previsto por el constituyente.

Es que, la Legislatura dispondría desde la recepción del pliego de sesenta días hábiles, no ya para aprobar o rechazar la propuesta, sino para iniciar el procedimiento previsto en el Capítulo VI de la ley 6, que tiene –conforme la norma impugnada- efecto *interruptivo* del plazo constitucional. De este modo, al finalizar el procedimiento de audiencia pública, la Legislatura dispondría de *otros* sesenta días hábiles. A ello cabe agregar que de los preceptos de la ley 6 no surge un plazo máximo de extensión para la totalidad del procedimiento, con lo que la discrecionalidad del legislador para ampliar el término durante el cual se *considera* un pliego de candidato a juez o jueza se proyecta aún más, sin un tope claramente definido.

Nada más alejado de la voluntad del constituyente.

9. Que a los efectos de expedirse acerca de los agravios relacionados con la declaración de inconstitucionalidad de la ley 1086 resulta conveniente efectuar en forma previa un repaso cronológico de los hechos del caso.

a) El inciso b), del apartado 1, de la cláusula transitoria décimosegunda de la Constitución de la Ciudad (1996), establece que *"La constitución del fuero contravencional y de faltas importará la cesación de la justicia municipal de faltas creada por la ley 19.987, cuyas causas pendientes pasarán a la justicia contravencional y de faltas"*.

b) La ley 7 (BOCBA 405 del 15 de marzo de 1998) dispuso en su artículo 49 que la justicia de primera instancia en lo contravencional y de faltas está integrada por cuarenta y ocho (48) juzgados que conocen en la aplicación del Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires, la legislación de faltas y las leyes de aplicación en la Ciudad.

La cláusula transitoria tercera, por su parte rezaba que "[e]*l fuero Contravencional y de Faltas puede conformarse paulatinamente de acuerdo a las necesidades del servicio. En su primera integración debe constituirse, como mínimo, una cámara de seis (6) miembros dividida en dos (2) salas de tres (3) miembros cada una, y treinta (30) jueces y juezas de primera instancia. La disposición transitoria decimosegunda de la Constitución, referida al cese de la Justicia Municipal de Faltas entra en vigencia cuando esté constituido el Fuero Contravencional y de Faltas conforme al presente artículo"*.

c) Por resolución 49-CDM-99 (BOCBA 722 del 28 de junio de 1999) el Consejo de la Magistratura decidió que *"atento al número de causas actualmente en trámite"* la Justicia Contravencional y de Faltas de la Ciudad de Buenos Aires estaría conformada por una Cámara de Apelaciones integrada por cuatro (4) Salas de tres (3) jueces y una (1) Secretaría cada una, una Secretaría General y un Registro Judicial de

Contravenciones; y treinta y ocho (38) Juzgados de Primera Instancia con una (1) Secretaría cada uno. Asimismo detalló en un anexo la respectiva dotación de personal.

d) El 19 de noviembre de 1999 se publicó en el Boletín Oficial de la Ciudad (Nº 823) el llamado a concurso público de oposición y antecedentes para cubrir treinta y ocho cargos de jueces y juezas de Primera Instancia en lo Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, efectuado por el Consejo de la Magistratura mediante la resolución 157-CDM-99. En el mismo acto se designó al jurado respectivo y las fechas y horario de inscripción.

e) El artículo 1 de la ley 591 (BOCBA Nº 1189 del 10 de mayo de 2001) modificó la cláusula tercera del título cuarto de la ley 7, que quedó redactada de la siguiente manera: *"El Fuero Contravencional y de Faltas se conformará paulatinamente de acuerdo a las necesidades del servicio. En su primera integración se constituirá, como mínimo, con una Cámara de seis (6) miembros dividida en dos (2) Salas de tres (3) miembros cada una, y treinta (30) jueces y juezas de primera instancia"*.

La misma norma dispuso en su artículo 3 el cese de la Justicia Municipal de Faltas creada por el decreto-ley 19.987 y en sus funciones de los Jueces de Primera y Segunda Instancia de la Justicia Municipal de Faltas; y asignó a la Justicia Contravencional en Comisión la competencia jurisdiccional en materias regidas por la legislación de faltas hasta tanto se constituya íntegramente el fuero contravencional y de faltas (art. 2).

Asimismo el artículo 7 creó en el ámbito del Poder Ejecutivo, la "Unidad Administrativa de Control de Faltas", y se estableció su régimen orgánico funcional (Anexo de la ley).

Por su parte, el artículo 1º del Régimen Orgánico Funcional dispone que la Unidad Administrativa de Control de Faltas *"actúa como instancia administrativa única, obligatoria y previa al juzgamiento por parte de la Justicia Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de las faltas que tengan prevista, como sanción única o autónoma, la pena de multa"*.

f) Por resolución 458-CDM-2002 del 12 de diciembre de 2002, el Consejo de la Magistratura resolvió proponer a la Legislatura para cubrir treinta y ocho (38) cargos de Juez de Primera Instancia en lo Contravencional y de Faltas a treinta y ocho candidatos entre los que se encuentran las actoras (fs. 55/58). El 12 de diciembre de 2002 ingresó en la Legislatura la nota respectiva con copia del dictamen del jurado interviniente en el concurso, del acta del plenario número 91/2002 y de la resolución 458-CDM-2002 (fs. 59/vta.).

g) El 18 de diciembre de 2002 se publicó en el Boletín Oficial de la Ciudad la ley 935 que modificó el artículo 9 de la ley 7, reglamentando el artículo 118 de la

Constitución de la Ciudad. En lo aquí pertinente, dispone que "[l]*a Legislatura debe pronunciarse dentro de los sesenta días hábiles, excluido el receso legislativo, contados desde la fecha de recepción del pliego. El procedimiento previsto en el Capítulo VI de la Ley Nº6 tiene efecto interruptivo. Si vencido dicho plazo no se hubiere pronunciado, se considera aprobada la propuesta"*.

h) El 23 de abril la Junta de Ética de la Legislatura dio curso al procedimiento previsto en la ley 6, y el 16 de julio de 2003 tuvo lugar la audiencia pública prevista por el artículo 118 de la Constitución (fs. 3 y 198 vta.).

i) El 30 de septiembre de 2003 se publicó en el Boletín Oficial de la Ciudad la ley 1086 por la que se sustituyó la disposición transitoria tercera de la ley 7, por el siguiente texto: *"El Fuero Contravencional y de Faltas se conformará de acuerdo a las necesidades del servicio. En su primera integración se constituirá con una Cámara de seis miembros, dividida en dos (2) Salas de tres (3) miembros cada una, y veinticuatro (24) Jueces/as de Primera Instancia"* (art. 1º).

A su vez, incorporó como cláusula décimo primera de la ley 7 que para cubrir los cargos de Jueces/as de primera y segunda instancia *"el Consejo de la Magistratura debe proponer como candidatos a la Legislatura, de conformidad con los órdenes de mérito definitivos de los concursos públicos 5/99 y 6/99, los cuales mantienen su vigencia por un plazo de tres (3) años contados a partir de la publicación de la presente ley"* (art. 2).

Asimismo ratificó el procedimiento de designación iniciado por las resoluciones de la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control Nº 4 y 5 de 2003, respecto de los primeros veinticuatro jueces de Primera Instancia, según los órdenes de mérito correspondientes a los concursos públicos 5/99 y 6/99, suspendió el mismo respecto de los candidatos a jueces de primera instancia comprendidos entre los puestos veintisiete a treinta y ocho *"hasta tanto se disponga la integración de los tribunales correspondientes"* (art. 3), y dispuso la devolución al Consejo de la Magistratura de los pliegos de los candidatos a jueces de Primera Instancia comprendidos entre los puestos veintisiete y treinta y ocho, según los órdenes de mérito correspondientes a los concursos públicos 5/99 y 6/99 del Fuero Contravencional y de Faltas (art. 4).

10. Que sentado ello, corresponde recordar el modo en que, en esta etapa fundacional de las instituciones de la Ciudad, se dio forma al Poder Judicial local.

Así, conforme a la facultad conferida por el artículo 107 de la CCABA la Legislatura de la Ciudad dictó la ley orgánica del Poder Judicial de la Ciudad (ley 7), creando en su articulado los diversos fueros y la cantidad de tribunales de primera y segunda instancia que lo integrarían. Por otra parte, mediante cláusulas transitorias estableció los marcos para el inicio de su efectiva integración, esto es —en lo que atañe al

sub lite— que el fuero Contravencional y de Faltas *"*[podría] *conformarse paulatinamente de acuerdo a las necesidades del servicio"* y que "[e]*n su primera integración debe constituirse, como mínimo, una cámara de seis (6) miembros dividida en dos (2) salas de tres (3) miembros cada una , y treinta (30) jueces y juezas de primera instancia. "*

Cabe detenerse en el análisis de esta cláusula. Obsérvese que la Legislatura estableció la posibilidad de la conformación paulatina del fuero supeditada a *las necesidades del servicio.* Luego, en caso de que *las necesidades del servicio* aconsejaran la integración gradual, el legislador fijó como mínimo para la primera integración el número de treinta jueces y juezas de primera instancia.

Dentro de los lineamientos fijados por el legislador el Consejo de la Magistratura evaluó que *las necesidades del servicio* imponían la conformación de treinta y ocho (38) juzgados de primera instancia (resolución 49-CDM-99), por lo que en ese sentido convocó al respectivo concurso público por resolución 157-CDM-99. Todo ello fue publicado en el Boletín Oficial de la Ciudad sin que mereciese reparo alguno por parte de la Legislatura.

Es que, dado el momento fundacional de las instituciones de la Ciudad y el especial modo en que éstas fueron gradualmente tomando forma, lo cierto y concreto es que el legislador ejerció la atribución prevista en el artículo 107 fijando el número de los tribunales y autorizando su integración paulatina, a la vez que definió –en tal caso- un mínimo para su primera conformación. De este modo facultó al Consejo de la Magistratura para avanzar en el efectivo diseño del Poder Judicial dentro de determinados marcos expresamente establecidos por la ley 7. No otra interpretación puede asignarse a la expresión *"puede conformarse paulatinamente de acuerdo a las necesidades del servicio"* contenida en la cláusula transitoria tercera de la ley 7 en su versión original. ¿A quién si no concedía la Legislatura esa *posibilidad* de formar *paulatinamente* el fuero? ¿Quién si no resultaba la autoridad competente para determinar cuáles eran las *"necesidades del servicio"* ?

Refuerza esta posición lo sucedido con la integración de los juzgados de primera instancia de este fuero. Aquí, el artículo 48 de ley 7 fijó en quince la cantidad de juzgados de primera instancia, en tanto que la cláusula transitoria cuarta dispuso que *"los juzgados de primera instancia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario pueden constituirse gradualmente en razón de las necesidades del servicio, previéndose como mínimo, en su primera integración, el funcionamiento de* ***diez (10) juzgados*** *de primera instancia"*.

El Consejo de la Magistratura –dentro de ese marco- fijó en **doce** el número de juzgados de primera instancia *"atento el número de causas que recibirá de inmediato el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario"* (resolución 30-CDM-99, publicada en

el BOCBA Nº 696 del 18 de mayo de 1999), y en consecuencia llamó a concurso para la integración de **doce juzgados** de primera instancia (resolución 35-CDM-99, publicada en el BOCBA Nº 700 del 24 de mayo de 1999), y tras su sustanciación elevó doce pliegos a la Legislatura, que prestó su acuerdo sin efectuar objeciones de ninguna clase al procedimiento.

Al respecto sostiene la demandada que era la Legislatura —en los términos de las cláusulas transitorias de la ley 7— la única autoridad competente para evaluar cuáles son las necesidades del servicio (fs. 210/26). Más allá de que, como quedara expuesto, ello se contradice con la conducta adoptada por ese órgano en la conformación del fuero contencioso administrativo y tributario, tampoco parece razonable una interpretación de la norma por la cual la Legislatura se faculta a sí misma a disponer o no la integración paulatina del fuero (redacción original de la cláusula transitoria tercera) y en el caso de la conformación gradual fija un número mínimo de tribunales, guardando silencio por largos años frente a la sustanciación de los concursos respectivos ante el Consejo de la Magistratura. Por otra parte, la Legislatura confirmó lo actuado por el Consejo al continuar el procedimiento de designación de los treinta y ocho jueces de primera instancia, convocando y realizando incluso la audiencia pública que prevé el artículo 120 de la CCABA *respecto de los treinta y ocho jueces,* lo que da por tierra con el argumento de la demandada conforme al cual la ley 591 ya había reducido el número de jueces de primera instancia.

Luego, los cargos para los que concursaron las actoras fueron debidamente integrados por el Consejo de la Magistratura en un todo de acuerdo con los parámetros fijados al respecto por la Legislatura mediante la ley 7. Sin que resulte un dato menor que tal órgano constitucional es el encargado de *"administrar los recursos que la ley asigne al Poder Judicial"* (art. 116, inciso 6 de la CCABA), por lo que no cabe presumir que hubiese decidido la integración de cargos para los que careciera de presupuesto, pudiendo en tal caso adoptar las medidas que estimare convenientes a efectos de readecuar otras partidas a tal efecto.

Sobre el particular, no puede soslayarse el categórico mandato que emana del artículo 108 *in fine* de la CCABA, en cuanto impone a los poderes Ejecutivo y Legislativo la responsabilidad *"en el ámbito de su competencia de dotar al Poder Judicial de los recursos necesarios para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de los conflictos en tiempo razonable"*.

Por último, tampoco puede prosperar el planteo de la demandada por el cual ya la ley 591 estableció en treinta el número de juzgados de primera instancia en lo Contravencional y de Faltas. Es que la cláusula tercera de la ley 7 en la versión introducida por la ley 591, dispone que "[e]*l Fuero Contravencional y de Faltas se*

conformará paulatinamente de acuerdo a las necesidades del servicio. En su primera integración se constituirá, como mínimo, con una Cámara de seis (6) miembros dividida en dos (2) Salas de tres (3) miembros cada una, y treinta (30) jueces y juezas de primera instancia". Así, el mandato de "*integración paulatina"* comprende al fuero en su totalidad, mientras que respecto a sus componentes el legislador se limitó a fijar el número mínimo de jueces para cada instancia. De allí, que nada en la ley 591 se contradice con lo actuado hasta ese momento por el Consejo de la Magistratura, *ni resulta razonable interpretar que la cantidad que se indicó como un mínimo constituía también un máximo.*

11. Que tal como quedara expuesto, hasta el momento del dictado de la ley 1086 los cargos de jueces de primera instancia que dieron origen al presente litigio *existían efectivamente*, por lo que no resultan ajustados a los hechos del caso los argumentos de la demandada por los que no podría prosperar la designación ficta frente a la inexistencia de cargos vacantes creados por el legislador.

Por otra parte, de los propios fragmentos del debate parlamentario de la ley 1086 transcriptos por la demandada en ocasión de evacuar el informe que prevé el artículo 8 del decreto-ley 16.986 se desprende que la intención expresa del proyecto era *"reducir"* la cantidad de jueces. Si bien constituye una verdad de perogrullo, no puede dejar de señalarse que para que algo pueda ser *"reducido"* debe existir previamente. De esta manera, el propio legislador al disponer la *reducción* de la cantidad de jueces de primera instancia, ha reconocido que hasta ese momento esos cargos efectivamente existían, al punto que debieron ser suprimidos mediante el dictado de una ley.

Recapitulando, en primer término, el Consejo de la Magistratura llamó a concurso para integrar treinta y ocho cargos de Jueces de Primera Instancia en lo Contravencional y de Faltas dentro de los marcos fijados por el legislador en la versión original de la ley 7 sin que ninguna reforma posterior hasta el dictado de la ley 1086 alterara dicha situación; y en segundo lugar y por tal razón, dichas vacantes existían al momento del dictado de la ley mencionada en último término.

Así las cosas, nadie ha puesto en tela de juicio en el marco del presente litigio las facultades del órgano legislativo para determinar el número de tribunales que compondrán el Poder Judicial de la Ciudad. Por otra parte, se encuentra asimismo fuera de discusión que tal atribución no importa la posibilidad de *suprimir* Juzgados ya creados y con sus jueces designados, atento a las garantías e inmunidades que —en resguardo de la división de poderes— rodean al Poder Judicial.

El *quid* de la cuestión radica entonces en determinar si la Legislatura se hallaba *en el caso* facultada para disponer la reducción del número de Jueces de Primera Instancia en lo Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En punto a resolver obsérvese que, merced a lo expuesto en el considerando octavo, al momento del dictado de la ley 1086 había transcurrido con exceso el plazo de sesenta días hábiles –excluido el receso legislativo- previsto por el artículo 118 de la CCABA. Ello por cuanto el 12 de diciembre de 2002 ingresaron las propuestas de las actoras a la Legislatura y la ley 1086 entró en vigencia el día 9 de octubre de 2003.

Todo ello nos lleva a concluir que, creados válidamente los cargos, celebrados íntegramente los concursos, presentados los pliegos ante la Legislatura y transcurrido en exceso el plazo del artículo 118 CCABA, los legisladores carecían ya de facultades para reducir el número de los jueces de la Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas. Es que, en tales condiciones y habida cuenta que dicha norma establece que transcurrido el plazo *"se considera aprobada la propuesta"*, cabe equiparar la situación de las actoras a la de quienes hubiesen gozado de una aprobación expresa, por lo que ya revestían al momento de la entrada en vigencia de la ley 1086 de las inmunidades y garantías de la magistratura, sin que en este caso la falta del juramento ritual pueda resultar óbice a lo expuesto. Ello así, toda vez que la posibilidad de suplir tal falencia resultaba por completo ajena a la voluntad de las señoras juezas designadas.

La norma cuestionada deviene *inconstitucional* pues ha sido producto del ejercicio de una facultad que si bien compete al legislador, *en el momento y las condiciones* en que lo hizo ya le estaba vedada.

Entiéndase bien, no es el *Poder Judicial* quien está *designando* a otros funcionarios del mismo poder usurpando competencias que le son ajenas, ***es la propia Constitución de la Ciudad quien lo ha hecho*,** a la que los legisladores –como el resto de los órganos del Gobierno de la Ciudad- deben ante todo respeto, obediencia y sujeción. Tampoco lo que aquí se resuelve implica atribuir al Poder Judicial la facultad de designar funcionarios en cargos inexistentes, sino –como quedara expuesto-, reconocer la designación *que la Constitución ha efectuado* en cargos preexistentes.

En esta línea, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que *"incluso en los casos en que la interpretación constitucional lleve a encontrar que determinadas decisiones han sido atribuidas con carácter final a otras ramas del gobierno, el tribunal* ***siempre estará habilitado para determinar si el ejercicio de una potestad de dicha naturaleza ha sido llevado a cabo, dentro de los límites de ésta y de acuerdo con los recaudos que le son anejos****. El quebrantamiento de los mentados requisitos o el desborde de los límites de la atribución, harían que la potestad ejercida no fuese, entonces, la de la Constitución y allí es donde la cuestión deja de ser inmune a la revisión judicial por parte del tribunal encargado —por mandato de aquélla— de preservar la supremacía de la Ley Fundamental"* (CSJN, al resolver en autos "Fayt,

Carlos S." del 19 de agosto de 1999, LL 1999-E, 65; ED 184, 984; el resaltado nos pertenece).

12. Que cabe señalar, asimismo que el precepto constitucional contenido en el art. 108 de la Constitución local, establece la responsabilidad en el ámbito de competencia tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo, de dotar al Poder Judicial de los recursos necesarios que garanticen el acceso a la justicia a un costo que no implique denegación de justicia.

Al respecto, no puede soslayarse que la razonabilidad exigida como presupuesto de validez de la actuación de los poderes del Estado requiere -en el caso de la conformación del fuero Contravencional y de Faltas, como parte del Poder Judicial de la Ciudad- que se adecue a la necesidad de justicia de la ciudadanía.

La garantía de acceso a la justicia, es un pilar del estado democrático y para el caso de la ciudad de Buenos Aires, un presupuesto legitimador de la autonomía local. Los representantes del pueblo de la ciudad deben responder ante el soberano en su compromiso para lograr acabadamente esa autonomía.

Ello se ve actualmente reflejado en el traspaso de competencia que en materia judicial ha perseguido el poder institucional local, es irrenunciable para consolidar el legítimo fin de la autonomía que el constituyente se propuso, cumpliendo así el fiel mandato que los electores le dieran al momento de dictarse la Carta Magna local, que como se ha sostenido se encuentra entre las más progresistas de nuestro país.

En tal sentido, desde los poderes del Gobierno de la Ciudad, se ha sostenido y trabajado para lograr el traspaso de competencias de la justicia nacional a la local.

En esta línea, cabe destacar que el pasado primero de junio el Presidente de la Nación y el Jefe de Gobierno de la Ciudad firmaron un convenio -en el marco de lo dispuesto por los artículos 129 de la Constitución Nacional, la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ley 597 de la Ciudad y la ley nacional 25.752-, por el cual se transfiere al Poder Judicial de la Ciudad la competencia para entender en la persecución y juzgamiento de las conductas tipificadas en el Código Penal, artículos 95 y 96 (lesiones en riña), 106 y 107 (abandono de personas), 108 (omisión de auxilio), 128 y 129 (exhibiciones obscenas), 134 a 137 (matrimonios ilegales), 149 bis primer párrafo (amenazas), 150 (violación de domicilio), 181 (usurpación), 183 y 184 (daños), 208 (ejercicio ilegal de la medicina) y los delitos tipificados en las leyes 13.944, 14.346, y art. 3º de la ley 23.592, cuando los delitos se cometan en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

Todo ello, si bien aún pendiente de ratificación legislativa, se suma al convenio ya vigente sobre el juzgamiento del delito de tenencia de armas, y significará en breve tiempo –según estadísticas oficiales del Poder Judicial de la Nación- un crecimiento

de gran entidad en el volumen de causas de trámite por ante el fuero contravencional y de faltas local.

La Secretaría de Justicia y Seguridad de la Ciudad y el Ministerio de Justicia de la Nación han determinado que, dicho traspaso permitirá que las causas avancen con mayor celeridad ya que los juzgados correcionales de la Nación se encuentran actualmente colapsados, por el número de causas que tramitan en los mismos, que impide que la mayoría de las causas lleguen a sentencia porque prescriben.

La racionalidad en la administración de los recursos con que cuenta el Estado, es una obligación imperiosa en cuanto a la eficiencia del Estado que debe cumplirse en todo momento y no sólo en tiempos de crisis. Al momento de verificarse su existencia, debe establecerse la prioridad del servicio que se demanda y utilizarse los recursos necesarios para llevar a cabo la función requerida para ello.

Es así que en el caso de autos, la procedencia de la pretensión de las actoras resulta una adecuación a la prescripción contenida en el mencionado artículo 108º de la Constitución local.

13. Que atento el modo en que se resuelven los agravios vinculados a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 9 *in fine* (modificado por la ley 935) y de las disposiciones transitorias tercera, undécima, duodécima y decimotercera (modificadas por la ley 1086) de la ley 7, resulta innecesario ahondar en el resto de los argumentos recursivos desplegados por la demandada y cabe hacer lugar a los agravios planteados por las actoras.

Por las razones expuestas, y habiendo dictaminado la Sra. Fiscal de Cámara, el Tribunal **RESUELVE:**

1. Confirmar los puntos 1º y 2 de la sentencia apelada y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1º de la ley 935 y de los artículos 1º, 2, 3 y 4 de la ley 1086.

2. Revocar el punto 3 de la resolución de primera instancia y considerar aprobadas las propuestas de las actoras como juezas de primera instancia en lo contravencional y de faltas del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los términos del artículo 118 de la CCABA; y en consecuencia,

3. Ordenar al Consejo de la Magistratura que disponga lo que corresponda a efectos de: a) que se reciba a las actoras el juramento de rigor, y, b) se asignen o readecuen las partidas presupuestarias que resulten necesarias para ponerlas efectivamente en funciones.

4. Imponer las costas del proceso a la demandada en ambas instancias (art. 62 CCAyT).

Regístrese, notifíquese —a la Sra. Fiscal de Cámara en su despacho— y devuélvase.