

PROYECTO DE LEY
"AMIGOS DEL TRIBUNAL"

Artículo 1º.- En todos los procesos judiciales que tramiten ante los juzgados o tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y versen sobre asuntos de trascendencia institucional o colectiva, o cuya resolución sea de interés público o general, se autoriza a tomar intervención como Amigos del Tribunal a terceros ajenos a las partes, que cuenten con reconocida experiencia o idoneidad sobre la cuestión debatida.

Art. 2º.- La intervención del Amigo del Tribunal tendrá por objeto brindar una opinión fundada sobre cómo resolver las pretensiones de las partes. La opinión se realizará por escrito y no podrá superar las veinticinco (25) carillas. No se requiere patrocinio letrado.

Art. 3º.- El Amigo del Tribunal deberá constituir domicilio en la jurisdicción del Tribunal. Deberá informar su interés en la decisión judicial que se adopte en el proceso, la existencia de algún tipo de relación con las partes y su participación en otros procesos judiciales en curso, con similar objeto, en calidad de parte.

La presentación podrá realizarse en cualquier instancia con anterioridad a que pasen los autos a resolver la cuestión de fondo. El mismo presentante podrá incorporar más de un escrito por instancia o proceso cuando ocurran hechos o circunstancias sobrevinientes que lo justificaren

Art. 4º.- El Juez o Tribunal, salvo que en el plazo de 5 (cinco) días considere fundadamente inadmisibles la presentación, ordenará su incorporación al expediente.

Art. 5º.- El Amigo del Tribunal no reviste carácter de parte ni puede asumir ninguno de los derechos procesales que corresponden a éstas. Su actuación no devengará costas ni honorarios judiciales.

Art. 6º.- De la presentación del Amigo del Tribunal se correrá traslado a las partes por el plazo de 3 (tres) días.

Art. 7º.- El Tribunal podrá citar al Amigo del Tribunal a las audiencias que se realicen durante el desarrollo del proceso con el objeto de que exponga su opinión.

Art. 8º.- Las opiniones del Amigo del Tribunal pueden ser tenidas en cuenta en el pronunciamiento del Tribunal, pero no vinculan a éste.

Art. 9º.- En la página de internet del Poder Judicial de la Ciudad se habilitará una sección en la cual los juzgados de la Ciudad podrán oficiosamente incluir aquellas causas respecto de las cuales estén interesados en recepcionar presentaciones de Amigos del Tribunal.

Art. 10º.- Comuníquese, etc.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

En países regidos por el sistema del Common Law, el “amicus curiae” (Amigo del Tribunal) ha actuado como “una institución que proporciona a las Cortes información útil, permitiendo a terceros que no se dedican al litigio, expresar sus puntos de vista y los efectos probables que el resultado puede producirles”. Especialmente ha servido como medio de integración para conferir la autoridad y capacidad de resolver conflictos por parte de tribunales internos”¹.

La institución del *amicus curiae* es una figura clásica, cuyos antecedentes más remotos se encuentran en el derecho romano, que fuera luego paulatinamente incorporada a la práctica judicial de los países de tradición anglosajona. A comienzos del siglo XV se autorizaba la actuación de un extranjero a fin de producir peticiones en un juicio como “amigo del tribunal”².

A partir de este lejano precedente, la institución se ha generalizado en países regidos bajo las tradiciones del Derecho Romano-Germánico, entre los cuales se encuentra nuestro país. Así, esta figura de derecho procesal ha sido acogida por nuestro más Alto Tribunal a través de la Acordada N° 28/2004 como un instrumento útil y provechoso que permite la participación ciudadana dentro de la administración de justicia, específicamente en cuestiones que revistan interés público.

A través de este instituto procesal, se permite que terceros con interés en el thema decidendum, puedan acercar una opinión al Tribunal, accediendo a una comunicación directa y transparente, logrando una posición superadora del nivel de discusión habitual de cuestiones judiciales que de otro modo quedarían relegadas al hermetismo de la función jurisdiccional.

Esta vinculación entre la discusión judicial de cuestiones de interés público y la posibilidad de que personas, grupos o instituciones interesadas en la proyección colectiva de las sentencias presenten sus respectivas opiniones al tribunal, no hace más que reforzar el aspecto participativo del carácter republicano de gobierno (Art. 1 de la CCABA).

Corresponde a los jueces, en su rol de controladores del proceso democrático, estimular la participación de los interesados en relativa igualdad de condiciones, permitiendo el debate centrado en valores y principios sociales intersubjetivos.

La participación ciudadana comprende aquel proceso mediante el cual se integra al ciudadano en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública. Esta ampliación del marco de debate, transforma la búsqueda de la justicia en una actividad colectiva creando conciencia social de responsabilidad en el contralor de la gestión pública.

Por ello, el “Amigo del Tribunal” se presenta como un instrumento útil para abrir canales de participación y fortalecer la representación de grupos motivados por un interés público en la toma de decisiones judiciales³.

¹ I.C.J., Audiencias, Consecuencias Legales para los Estados con presencia permanente en Namibia (1970) vol. II at 636-37 del Security Council (Consejo de Seguridad).

² Cf. Cueto Rúa, Julio Cesar ,Acerca del Amicus Curiae, en “La Ley”,t.1988-D, p.721

³ Cf. Nino, Carlos Santiago. *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Astrea. Bs.As.1992,ps 685

Toda vez que se otorga esta participación se asegura la libertad de expresión, el ejercicio legítimo del derecho de peticionar ante las autoridades y la igualdad de acceso a la información, fortaleciendo el Estado de Derecho.

La posibilidad de fundar las decisiones judiciales en argumentos públicamente ponderados constituye un factor suplementario de legitimidad de la actuación del Poder Judicial⁴.

En el contexto de las sociedades contemporáneas, existe cada vez más la idea de que las decisiones de los órganos públicos no se justifican simplemente por haber sido adoptadas por órganos que directa o indirectamente reflejan las opiniones de las mayorías. Es necesario que las decisiones estén racionalmente justificadas, es decir, que a favor de las mismas se aporten argumentos que hagan que la decisión pueda ser discutida y controlada.⁵

Este mandato de democratización, que proviene de la esfera privada hacia el espacio de lo público, encuentra apoyatura en el derecho constitucional de peticionar a las autoridades (art. 14), en la garantía del debido proceso legal (art. 18), en los derechos y garantías implícitos (art. 33), en la prohibición de toda limitación irrazonable al ejercicio de los derechos (art. 28) y, en la jerarquía Constitucional de Tratados Internacionales vinculados con los Derechos Humanos (art. 44 y 48 Convención Americana de Derechos Humanos).

Uno de los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional mencionado en el Art. 75 inc. 22 es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), cuya adopción por parte de la Nación incluyó la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Reglamento de la misma establece la posibilidad de presentarse en calidad de *amicus curiae* ante dicho tribunal.⁶

La factibilidad de que el juez reciba a través de las presentaciones del “*amicus curiae*” la jurisprudencia y opiniones consultivas de la Corte Interamericana amplía su base de conocimiento para decidir el caso. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido la necesidad de acudir a la opinión de la Corte Interamericana para interpretar las disposiciones de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.⁷ -

Desde la Reforma Constitucional de 1994, se ha puesto el acento en la participación y en el mayor protagonismo del ciudadano, a través de formas de democracia semidirecta como el derecho de iniciativa popular (Art. 39 CN) y el Derecho a la consulta Popular (Art. 40 CN), sin que por ello se diluya el sistema representativo.

Un sistema democrático, entre otras cosas, se caracteriza por su pluralismo ideológico y valorativo y, aunque no necesariamente toda democracia estructura un poder judicial completamente acorde con ella, en la medida en que la misma se profundiza y perfecciona, el poder judicial también se pluraliza, mediante una estructura que permite que en su seno convivan personas con disparidad Interpretativa,

⁴ Cf. Robert, Alexy. *Teoría de la Argumentación*. CEC. Madrid.1989 “El punto decisivo es que los participantes pretenden argumentar racionalmente. Al menos, hacen como que sus argumentos están contruidos de manera tal que, bajo condiciones ideales, podrían encontrar acuerdos de todos”,p.317

⁵ Cfr. Aienza, Manuel, “Las razones del derecho. Sobre la justificación de las decisiones jurídicas”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 1, octubre de 1994, p. 54.

⁶ Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Art. 62.3: “El presidente podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta. Si la solicitud es de aquéllas a que se refiere el artículo 64.2 de la Convención, lo podrá hacer previa consulta con el agente.”

⁷ CSJN “Ekmekdjian, Miguel A. c/Sofovich, Gerardo y otros” 1992

que se produzca el debate interno y que operen las tensiones propias de los diferentes modos de concebir al mundo y al derecho⁸

Ha quedado atrás aquella pretensión de que el juez sea un mero repetidor mecánico y autómatas de la ley, hoy el juez se convierte en un activo director del litigio e intenta la solución justa del mismo, arraigándose aquella imagen de Pound del jurista como “ingeniero social”.

El mero argumento de autoridad ya no satisface a una sociedad que desconfía del poder y que se nutre del pluralismo, no es sostenible que las decisiones jurídicas no necesiten ser justificadas por la sola razón de proceder de una autoridad legitimada funcionalmente. La presentación del “amicus curiae” cumple la función de brindar argumentos públicamente examinados contribuyendo a la legitimidad democrática de la judicatura.⁹

La jurisprudencia sostiene: “*El amicus curiae no es más que una forma de instrumentar la democracia participativa en el ámbito jurisdiccional, sin que ello implique, claro está, menoscabo alguno sobre el poder de imperium de los Jueces a la hora de hacer Justicia*”.¹⁰

Antecedentes Normativos Nacionales y de la Ciudad

La actuación de los “Amigos del Tribunal” encuentra sustento en el sistema interamericano al cual se ha asignado jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22), pues ha sido objeto de regulación en el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (art. 62.3) y ha sido expresamente autorizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sustento en los arts. 44 y 48 de la Convención Americana.

La Institución aparece contemplada en la Ley N° 24.488 (sobre inmunidad Jurisdiccional de los Estados Extranjeros ante los Tribunales Argentinos)¹¹ y en la Ley N° 25.875 (autoriza al Procurador Penitenciario a intervenir como “amigo del Tribunal” en cuestiones que se susciten con internos del Servicio Penitenciario).

En la Ciudad de Bs. As., la Ley N° 402 incorpora el Amigo del Tribunal con relación al control de Constitucionalidad concentrado e in abstracto. El art. 22 establece que cualquier persona puede presentarse en el proceso en calidad de asistente oficioso y determina las características de la intervención.

Finalmente, la C.S.J.N. reglamentó la participación de los Amigos del Tribunal ante el máximo Organismo Jurisdiccional, por Acordada N° 28, de fecha 14 de Julio del 2004.

Allí, se establece que: “*las personas físicas o jurídicas, que no fueran parte en el pleito, pueden presentarse ante la C.S.J.N. en calidad de Amigos del Tribunal con la única finalidad de expresar una opinión fundada sobre el objeto del litigio, en defensa de un interés público o de una cuestión institucional relevante*”.-

⁸ Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Estructuras judiciales*. Buenos Aires ,Ediar, 1994

⁹ Ídem “... Una institución tiene legitimidad funcional cuando su existencia es necesaria para la continuidad del sistema.”

¹⁰ LL. 2004-D-1277

¹¹ Ley 24.448 (Art. 7°) “En el caso de una demanda contra un Estado extranjero, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto podrá expresar su opinión sobre algún aspecto de hecho o de derecho ante el tribunal interviniente, en su carácter "amigo del tribunal".

Se aclara además que, el Amigo del Tribunal no reviste carácter de parte, ni puede ejercer ninguno de los derechos procesales que corresponden a éstas y, que, su actuación no devengará costas ni honorarios.

Así también por considerarse que el plazo para realizar las presentaciones ante este Tribunal es breve y perentorio; el logro del alto propósito institucional buscado con este provechoso instrumento de participación ciudadana en la administración de justicia debe ser acompañado por la difusión pública de las causas aptas para la actuación de que se trata, mediante su inclusión en la página web prevista en la acordada N° 1/2004.¹²

Antecedentes Jurisprudenciales

El máximo tribunal del país, en su decisorio, consideró que la figura del “Amigo del Tribunal” es *“un provechoso instrumento destinado, entre otros objetivos, a permitir la participación ciudadana en la administración de justicia. El Tribunal vio apropiado que, en las causas en trámite ante sus estrados y en las que se ventilen asuntos de trascendencia institucional o que resulten de interés público, se autorice a tomar intervención como Amigos del Tribunal a terceros ajenos a las partes, que cuenten con una reconocida competencia sobre la cuestión debatida y que demuestren un interés inequívoco en la resolución final del caso, a fin de que ofrezcan argumentos de trascendencia para la decisión del asunto”*. Asimismo, agregaron los magistrados que, *“en el marco de las controversias cuya resolución por esta Corte genere un interés que trascienda al de las partes y se proyecte sobre la comunidad o ciertos sectores o grupos de ella, a fin de resguardar el más amplio debate como garantía esencial del sistema republicano democrático, debe imperar un principio hermenéutico amplio y de apertura frente a instituciones, figuras o metodologías que, por su naturaleza, responden al objetivo de afianzar la justicia entronizado por el Preámbulo de la Constitución Nacional, entendido como valor no sólo individual sino también colectivo”*.

Respecto de las causas en que previamente se ha receptado este instituto, un caso que sin lugar a dudas sentó jurisprudencia fue el de *“Hechos ocurridos en el ámbito de la Escuela Superior de Mecánica de la Armada”* (Causa N° 761), tramitado ante la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal. Efectivamente, con fecha 18 de mayo de 1995 la Cámara Federal en pleno resolvió admitir un memorial en derecho presentado por dos organismos internacionales de derechos humanos. Así, el 27 de abril de 1995 los organismos internacionales de derechos humanos *CEJIL* y *Human Rights Watch/Americas*, se presentaron en la causa solicitando a la Cámara ser tenidos por *amicus curiae* a los efectos de ofrecer al tribunal argumentos de derecho internacional sobre la obligación del Estado para con los familiares de las víctimas de desaparición forzada. Para resolver la admisibilidad, en primer lugar, la Cámara tuvo en cuenta que las organizaciones que se presentaban actuaban con reconocida idoneidad en el campo del derecho internacional de los derechos humanos. La Cámara se fundó en el amplio interés público que guardaba la causa, haciendo lugar a esta forma de participación en procesos judiciales en virtud de la incorporación que tiene el derecho internacional al ámbito del derecho interno sobre todo desde 1994 con la jerarquización de ciertos instrumentos de derechos humanos. La Cámara tuvo en cuenta que esta figura se encuentra comprendida en el Art. 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los reglamentos de la Corte Interamericana y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Cámara entendió que *“si bien de inicio su función estaba enderezada a colaborar neutralmente con el*

¹²

Acordada 14/2006 CSJN

http://www.csjn.gov.ar/documentos/cons_tema.jsp?temaID=K160

tribunal, en tiempos más recientes ha abandonado definitivamente esa imparcialidad, transformándose en una especie de interventor interesado y comprometido”. El tribunal entendió que ese interés y compromiso estaban en el caso directamente relacionados con la necesidad de realizar aportes que pudieran contribuir a la resolución definitiva de todo lo concerniente al destino final de los desaparecidos.

Otro caso que vale la pena citar, en el cual fue admitida la presentación de un amicus curiae y refleja la posición de los tribunales frente a esta materia, es la causa “*Sterla, Silvia s/interrupción de la prisión preventiva*” que tramitó ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 2 de Capital Federal. En tal sentido, con fecha 5 de agosto de 1996 el CELS se presentó a fin de incorporar a la causa un memorial en derecho en carácter de amicus, aportando al tribunal elementos de derecho internacional de los derechos humanos relativos a las condiciones de detención de los enfermos con HIV y al carácter restrictivo de la prisión preventiva en tales casos. El juez de la causa, al resolver sobre su admisibilidad, tomó como base los argumentos de la Cámara Federal en la causa ESMA. Destacó que “*el ejercicio del derecho desde la sociedad civil es una línea de acción en la que, junto con otras organizaciones, el Centro de Estudios Legales y Sociales había contribuido eficazmente para salvaguarda de los derechos inherentes a las personas como tales un prestigio incuestionable en tal sentido*”. Agregó el magistrado que “*la tarea de lograr una ajustada transformación del pensamiento jurídico actual, admitiendo ejes que permitan abrir nuevos campos de discusión, a efectos de encontrar alternativas y soluciones que nuestra realidad exige (...) no sólo debe ser viable en el marco de discusiones académicas; la administración de justicia debe abrir sus puertas también a un debate en casos concretos con el fin que la teoría y la praxis encuentren su justo medio*”.

También ha tenido oportunidad de expedirse sobre este instituto, la Cámara Nacional de Casación Penal. En el caso “*Felicetti, Roberto y otros s/ revisión*” (causa N° 2831), tramitado ante la Sala II, diferentes organismos de derechos humanos se presentaron con el fin de someter a su consideración algunos argumentos de derecho internacional de los derechos humanos de relevancia para resolver el recurso de revisión presentado por la defensa de los detenidos por el copamiento del regimiento de La Tablada. En especial, el amicus establecía la obligación del Estado Argentino de cumplir con las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos a efectos de garantizar la doble instancia a los detenidos. Finalmente, en la sentencia del 23 de noviembre de 2000, la Sala II de la Cámara de Casación —no obstante termina rechazando el recurso de revisión presentado por la defensa de los detenidos— cita ampliamente el amicus presentado, detallando los argumentos contenidos en el memorial.

Vale la pena citar, además, un caso en el que el amicus curiae fue presentado ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “*Bussi, Domingo s/ recurso extraordinario*”. La finalidad de la presentación era adjuntar a la causa elementos de derecho, útiles a la resolución, procurando que la Corte consagrara explícitamente los criterios respecto de la idoneidad que debe poseer todo funcionario público, de acuerdo con lo establecido por las normas constitucionales, y por los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que el Estado argentino se ha comprometido a respetar.

Entre los numerosos memoriales presentados ante tribunales de primera instancia, podemos citar el caso “*Astiz, Alfredo s/ pedido de extradición a Italia*”, en el que varias organizaciones de derechos humanos solicitaron al Juzgado de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal N° 2 ser tenidos como amici curiae en la causa en virtud del especial interés que poseían en la resolución que se adoptara. En especial se expidieron sobre la interpretación que los tribunales

argentinos habían venido haciendo respecto de los crímenes de lesa humanidad, de la obligatoriedad que surge del derecho internacional de los derechos humanos y de la necesidad de someter a juicio a sus responsables.

A modo de ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Bs. As. recibió una presentación como *amicus curiae* durante el trámite de un expediente en el que la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Bs. As. impugnaba la norma establecida en el Art. 71 del Código Contravencional por considerarla inconstitucional. El memorial en derecho fue presentado por el Dr. Germán Bidart Campos. La presentación contenía argumentos relacionados con la facultad de la Defensora del Pueblo para promover este tipo de acciones de inconstitucionalidad. El presentante solicitó que “*a modo de colaboración*” se agregase en autos el escrito y se tuviesen presentes los argumentos allí vertidos. El Tribunal Superior agregó el escrito al expediente y además contempló sus argumentos en la resolución, con expresa mención al *amicus curiae*. Al resolver el fondo del asunto, en la sentencia de septiembre de 1999 se citó la presentación de Germán Bidart Campos. Los magistrados del máximo tribunal de la Ciudad de Buenos Aires —más allá de la inexistencia de una regulación expresa acerca del instituto en cuestión en el ámbito de la Ciudad de Bs. As. al momento de dictarse el fallo—, entendieron que las presentaciones en carácter de *amicus curiae* eran admisibles, y que además de ser agregadas, debían ser atendidas y contestados sus argumentos según sea el caso.

Por último, cabe agregar que en los años 2007 y 2009, el Dip. (MC) Facundo Di Filippo presentó proyectos similares (Exp. 870-D-2007 y 800-D-2009), los cuales perdieron estado parlamentario. Sin embargo, en la discusión en la Comisión de Justicia se escucharon importantes propuestas de distintas ONGs especializadas en la materia, como la FARN y el CELS, las cuales fueron incorporadas y receptadas por el presente proyecto.

Por todo lo expuesto, solicito la pronta aprobación del presente proyecto de ley.