

Conclusiones e informe de síntesis

Seminario sobre “El acceso a la justicia constitucional como objetivo fundacional de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional”.

Cartagena de Indias, 20-22 de noviembre de 2019

Resumen a cargo de Itziar Gómez Fernández y Carmen Plaza, Letradas del Tribunal Constitucional de España (Secretaría de la CIJC)

La Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional (CIJC) declara, como objetivos propios, dos que nos parecen fundamentales a la hora de elaborar este escrito de síntesis y conclusiones. En el artículo 2 de los Estatutos la Conferencia declara como objetivos, entre otros, “promover la creación de redes para la gestión del conocimiento y el intercambio de experiencias” y “apoyar el desarrollo de políticas que tiendan a facilitar el acceso a la justicia constitucional”.

El seminario celebrado en Cartagena de Indias entre los días 20 y 22 de noviembre de 2019, en aplicación del objetivo relacionado con la creación de redes y el intercambio de experiencias, se centró en analizar el cumplimiento del segundo objetivo citado, es decir las políticas desarrolladas para facilitar el acceso a la justicia constitucional.

Y este análisis se articuló, a su vez, en torno a tres ejes: i) las reformas procesal-constitucionales habidas en las últimas dos décadas, para examinar si las mismas han ampliado o restringido el acceso a la justicia constitucional de los interesados en la preservación de la supremacía de la Constitución; ii) el impacto de esas reformas procesales en el acceso específico de las personas en situación de vulnerabilidad a la jurisdicción constitucional; iii) y la adaptación de los modelos procesales de cada sistema a la defensa de intereses difusos, en particular en lo que hace a la protección del medio ambiente.

Estos dos últimos apartados centraron el interés de los trabajos porque hemos entendido que tanto las desigualdades sociales, que inciden en el incremento del número de personas en situación de vulnerabilidad, como el deterioro del medio ambiente y la crisis climática, son elementos clave en la situación sociopolítica mundial que tienen un impacto directo en la inestabilidad de los sistemas democráticos y, por lo mismo, en la debilidad progresiva del Estado de derecho en razón del

incremento de los populismos. La justicia constitucional, en medio de esta situación compleja, contempla cómo se acentúan las críticas basadas en el principio contramayoritario, y se ve en la necesidad de reforzar su legitimidad. En las reflexiones acometidas durante los tres días de trabajo en Cartagena de Indias, nos planteamos si esa legitimidad puede o no venir reforzada desde una ampliación de los instrumentos de accesibilidad a la justicia constitucional por parte de los individuos en mayor situación de vulnerabilidad, y desde una posición firme en relación con la protección del medio ambiente.

Las conclusiones alcanzadas, y que se presentan articuladas en tornos a los tres ejes arriba expuestos, son las siguientes:

I. La evolución de los procesos constitucionales para racionalizar el acceso a la justicia constitucional

La finalidad de este bloque temático fue reflexionar sobre los vínculos existentes entre los distintos modelos procesales de justicia constitucional y la noción de acceso a la justicia constitucional.

No hemos pretendido, no obstante, formular una exposición exhaustiva sobre los procesos constitucionales de que conoce cada una de las Cortes, Salas o Tribunales Constitucionales participantes en el encuentro. En el año 1998 la Conferencia dedicó su reunión anual a poner en común los sistemas y los procesos principales integrados en cada sistema. El resumen de aquel intercambio de conocimientos se contiene en el *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, publicado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España en el año 1998¹.

Hemos partido de aquel completo trabajo, para analizar sólo las reformas procesales abordadas durante los 20 años transcurridos desde entonces. Ahora bien, el objeto de nuestro análisis comparado no ha podido ser tan exhaustivo como el que se abordó en el citado año 1998, por distintas razones. La compleja situación política del continente americano, en particular del hemisferio sur en el otoño de 2019, hizo inviable en el encuentro la participación de la totalidad de países integrantes de la Conferencia que, sin embargo, si se reunieron en 1998. Por tanto, este ejercicio comparativo se limita a los países que, participando en el encuentro, aportaron sus observaciones por escrito a los cuestionarios avanzados por quien ostenta actualmente la Secretaría General de la Conferencia, esto

¹ Disponible en línea en <https://www.cijc.org/es/conferencias/1998-Madrid/Documentos%20CIJC/CIJC-II.pdf>

es por el Tribunal Constitucional español. La complejidad del tema y la diversidad de modelos procesales existentes y de condicionantes en cada uno de los sistemas constitucionales desaconsejaban, desde el punto de vista de la adecuación metodológica, abordar la elaboración de unas conclusiones que no vinieran amparadas por los correspondientes resúmenes nacionales escritos. Para entender mejor el punto de partida del análisis es necesario considerar varias ideas, que se articulan como premisas del ejercicio comparatístico:

i) Algunos sistemas de justicia constitucional de los que integran la Conferencia responden a modelos concentrados y otros a modelos difusos o modelos mixtos de control de constitucionalidad; algunos tienen un Tribunal Constitucional, otros una Sala Constitucional integrada en el poder judicial y algunos otros atribuyen competencias constitucionales a una Sala específica de la Corte Suprema; algunos admiten que, a pesar de existir una Corte Constitucional, como es el caso de República Dominicana, la tutela de derechos fundamentales es una competencia que pueden asumir los jueces y tribunales ordinarios. Todo ello lleva a considerar que el juicio que se formule sobre el grado de accesibilidad de la ciudadanía a la justicia constitucional no puede ignorar que el modelo condiciona esa accesibilidad en grado sumo, y que solo teniendo en cuenta la idiosincrasia propia de cada sistema procesal constitucional es posible plantearse reformas o el recurso a instrumentos que, en caso de ser necesario, mejoren la accesibilidad. Siguiendo al profesor ROA ROA² en la comunidad iberoamericana concurren todos los sistemas y métodos de justicia constitucional existentes y lo mismo puede decirse en materia de legitimación, tanto para instar la intervención del juez constitucional para que ejerza el control de constitucionalidad, como para solicitar su actuación en tanto que juez de los derechos fundamentales. Por eso cuando hablamos de acceso a la jurisdicción constitucional hablamos de tal acceso en un sentido amplio y no sólo centrándonos en los mecanismos de control de constitucionalidad, o en los procedimientos de garantía de los derechos fundamentales. Si bien en la mayoría de los casos la reflexión sobre la accesibilidad a la jurisdicción constitucional, lleva a hablar sobre el control de constitucionalidad atribuido a la ciudadanía (el profesor ROA se centra en ello en el trabajo previamente citado al que nos remitimos), nuestra aproximación es más amplia, porque también incluye el acceso a la garantía de los derechos a través de la

² J.E. ROA ROA: "La justicia Constitucional en América Latina". Documentos de Trabajo núm. 34. Universidad Externado de Colombia.

diversidad de procesos constitucionales que se reservan y dedican a tal función. Los modelos individualizados por la doctrina académica de acción popular o pública de constitucionalidad (Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Venezuela) y los modelos de legitimación interesada (Paraguay, Uruguay), que son los más abiertos, o los de legitimación restringida o reservada a determinados legitimados colectivos (Ecuador, Perú, Brasil) o institucionales (Bolivia, España) se individualizan en relación con la función de control de constitucionalidad y no respecto de la función de garantía de derechos. Por eso, en nuestro caso, si bien conocemos y hemos reflexionado sobre esta clasificación, la hemos obviado a la hora de formular las conclusiones.

- ii) Las pautas que guían la reflexión sobre la accesibilidad a la justicia constitucional vienen dadas por las 100 Reglas de Brasilia, porque se trata de un documento de referencia en este ámbito. Conviene recordar que la Cumbre Judicial Iberoamericana, autora de las 100 Reglas de Brasilia, es una organización que vertebra la cooperación y concertación entre los poderes judiciales de los veintitrés países de la comunidad iberoamericana de naciones, aglutinando en un solo foro a las máximas instancias y órganos de gobierno de los sistemas judiciales iberoamericanos. Como algunos de los órganos de justicia constitucional que integran la CIJC se insertan dentro del poder judicial de su país, estas reglas informales ya eran conocidas y existía la recomendación de que fueran aplicadas en las instituciones en cuestión. Así se entiende respecto de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, la Corte Suprema de Justicia de Panamá, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay y la Suprema Corte de Justicia de Uruguay. En otros casos, como el de España y el del Tribunal Constitucional de República Dominicana, la separación del Tribunal Constitucional del poder judicial supone que la proyección de las Reglas al sistema de justicia constitucional puede no haberse producido, al menos no de forma consciente y expresa, por lo que un análisis ajustado a la guía de buenas prácticas que suponen las Reglas de Brasilia puede resultar inspirador, al tiempo que puede poner de manifiesto la falta de cumplimiento de tales reglas allí donde se las presuponía dignas de ser observadas;
- iii) Los condicionantes genéricos del libre acceso a la justicia que se dan en relación con el sistema judicial en general, también pueden apuntarse en relación con el acceso a la justicia

constitucional. Hemos partido, siguiendo al autor ROCA MARTINEZ³ de una identificación de esos condicionantes sobre cuatro ejes: los condicionantes culturales (que pasan por el acceso al de los derechos reconocidos, los instrumentos de protección y el funcionamiento de los mismos); los condicionantes económicos (el coste de la justicia y la mutualización de dicho coste, desde la asunción de los gastos de defensa de las personas en situación de exclusión económica y la exención de las costas procesales o propiamente la gratuidad de los procesos constitucionales en relación con los usuarios del sistema); los condicionantes organizativos (que tienen que ver con la defensa de los intereses colectivos a través de asociaciones, corporaciones o grupos que no tienen el mismo nivel de desarrollo en todos los contextos); y los condicionantes procesales (fundamentalmente vinculado a la complejidad y duración excesiva de los procedimientos). Todos estos condicionantes ha sido objeto de discusión en los talleres y si bien no se hará referencia a ellos de modo expreso en el resumen, la apreciación de los mismos está implícita.

- iv) Cuando hablamos del acceso a la justicia constitucional nos estamos refiriendo : 1) al desarrollo de mecanismos procesales que aseguren al ciudadano la condición de legitimado directo o indirecto en los procesos constitucionales; 2) al aseguramiento del acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos a la jurisdicción constitucional; 3) y a la necesidad de formular ajustes razonables a las personas que manifiestan dificultades de acceso a la jurisdicción por estar en situación de particular vulnerabilidad. El primer aspecto se trata en el primer bloque del cuestionario, el segundo y el tercero en el segundo gran bloque. Para acceder a la información completa sobre todas estas cuestiones recomendamos la lectura de los formularios completos de cada uno de los Estados que han facilitado sus respuestas por escrito.

Todos los elementos anteriores han sido tenidos en cuenta a la hora de organizar la discusión, y han sido básicos en el momento de seleccionar los datos relevantes que deben contenerse en el presente resumen.

*1. La pregunta relativa a las **reformas del sistema de justicia constitucional en los últimos 20 años** nos permite formular la siguiente clasificación*

- i) Los Estados que no han modificado sustancialmente sus procesos constitucionales en las últimas dos décadas. En este supuesto se encuentra la República de Panamá y Uruguay.

³ J.M. ROCA MARTINEZ, “Grupos discriminados”, *Procura*, núm. 3, 2013, p. 306 y ss.

En la **República de Panamá** la última reforma constitucional data del año 2004⁴. Pero esta reforma, si bien tiene incidencia sobre el reconocimiento de los derechos fundamentales, no la tiene sobre los procesos constitucionales, ni específicamente sobre el acceso a la jurisdicción constitucional, aunque si modifica la regulación del habeas corpus (art. 23 CP). En **Uruguay** no se contemplan reformas procesales respecto de los procesos constitucionales en las últimas dos décadas.

- ii) Los Estados que no han modificado por *vía legislativa* sus procesos constitucionales, pero que han introducido modificaciones importantes por vía jurisprudencial.

Es el caso de **El Salvador**, cuya Ley de Procedimientos Constitucionales data de 1961 (siendo anterior a la actual Constitución), no se registran modificaciones en los últimos 20 años, pese a que una eventual reforma de la Ley de Procedimientos se encuentra en trámite parlamentario desde el año 2001 (proyecto de Ley Procesal Constitucional). No obstante, la jurisprudencia constitucional ha reformado materialmente el sistema mediante la expansión del ámbito de protección de los derechos, acudiendo a herramientas hermenéuticas como la analogía, la aplicación supletoria del régimen general, o la vinculatoriedad de los precedentes judiciales, siempre en ejercicio de su propia autonomía procesal.

- iii) Los Estados que han introducido modificaciones legales o reglamentarias. En este bloque se presentan las reformas introducidas por vía reglamentaria o de acuerdo reglamentario interno en Guatemala y Paraguay, y las que han supuesto la reforma de la ley procesal constitucional en España, México y en República Dominicana

En ejercicio de su facultad reglamentaria, la **Corte Constitucional guatemalteca** aprobó el Acuerdo 1-2013, que contiene normas basadas en previos criterios jurisprudencial que hacen posible la aplicación integral de la Ley de amparo, exhibición personal y de constitucionalidad⁵ previendo las fórmulas para evitar deficiencias en la presentación de las garantías constitucionales.

⁴ Acto Legislativo nº 1 de 2004, disponible en <https://panama.justia.com/federales/actos-legislativos/actolegislativo-1-de-2004-nov-15-2004/gdoc/>

⁵ Decreto 1-86, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Guate/Leyes/Decreto1-86.pdf>

También la **Corte Suprema de Justicia de Paraguay** recurre a sus facultades autoregulatorias para aprobar la Acordada núm. 633/10, de 1 de junio. Este acuerdo no jurisdiccional incorpora las 100 reglas de Brasilia al sistema paraguayo y desarrolla un mecanismo de evaluación de cumplimiento. En el caso de la **República de Panamá**, si bien se adoptan las 100 Reglas de Brasilia mediante Acuerdo 245 de 13 de abril de 2011, ello no ha tenido impacto procesal alguno, más allá de la creación de la institución del Defensor de las víctimas, al que se hará posterior referencia. Lo mismo sucede en el caso de **Uruguay**, cuya Suprema Corte de Justicia atribuye a las Reglas de Brasilia el valor de Acordada con la número 7647 de 1 de abril de 2009.

En **España** la Ley orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, ha sido modificada desde el año 2000 en seis ocasiones (LO 1/2000; LO 6/2007; LO 1/2010; LO 8/2010; LO 12/2015 y LO 15/2015). De todas esas reformas la que introduce la LO 6/2007 es la que impacta de forma más directa en el acceso a la jurisdicción constitucional. De un lado, en positivo, porque se introduce la posibilidad de personación de los litigantes del proceso judicial ante el Tribunal Constitucional en los 15 días siguientes a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la admisión a trámite de las cuestiones de inconstitucionalidad, para permitir la contradicción en este procedimiento de constitucionalidad, siguiendo en esto las directrices contenidas en la Sentencia de 23 de junio de 1993, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De otro lado, en sentido restrictivo, se modifican las condiciones de admisibilidad del recurso de amparo que es el único recurso -excepción hecha del caso testimonial conflicto negativo de competencias- que permite el acceso directo de la ciudadanía a la jurisdicción constitucional. Como dice la exposición de motivos de la LO 6/2007, “frente al sistema anterior de causas de inadmisión tasadas, la reforma introduce un sistema en el que el recurrente debe alegar y acreditar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, dada su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución. Por tanto, se invierte el juicio de admisibilidad, ya que se pasa de comprobar la inexistencia de causas de inadmisión a la verificación de la existencia de una relevancia constitucional en el recurso de amparo formulado”. La noción de trascendencia constitucional se desarrolla en la STC 155/2009, que

hace una lectura restrictiva de los supuestos que pueden estar dotados, en principio, de especial trascendencia constitucional (ETC). Si bien esta modificación tenía por finalidad manifiesta agilizar el procedimiento de amparo, y aligerar la sobrecarga del Tribunal Constitucional, lo cierto es que se ha traducido igualmente, en particular tras el desarrollo jurisprudencial del concepto de ETC, en un menor número de admisiones y en una restricción consecuente del acceso a la jurisdicción constitucional por parte de los ciudadanos. Las cifras que avalan esta conclusión están disponibles en las memorias del Tribunal Constitucional⁶.

En **México**, el 6 y el 10 de junio de 2011 se publicaron dos reformas constitucionales que modernizaron y ampliaron el alcance del juicio de amparo. Asimismo, en abril de 2013 se publicó una nueva Ley de Amparo con la finalidad de reflejar en la ley el contenido de dichas reformas. Entre las modificaciones más importantes derivadas de estas reformas destacan las siguientes: *a)* se amplió el espectro de derechos que pueden ser tutelados a través del juicio de amparo al incluir expresamente todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano (artículo 103 de la Constitución); *b)* se amplió la legitimación para promover este medio de control, pues ahora puede promoverlo no sólo quien tenga *interés jurídico*, sino también quien alega ser titular de un *derecho o de un interés legítimo individual o colectivo*, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (artículo 107, fracción I, de la Constitución); *c)* se estableció expresamente la posibilidad de impugnar *omisiones* de las autoridades, lo que ha permitido impugnar incluso omisiones *legislativas* (artículo 103 de la Constitución); *d)* se matizó el principio de *relatividad* de las sentencias de amparo, ya que ahora se prevé la figura de la *declaratoria general de inconstitucionalidad* en los casos que exista jurisprudencia por reiteración sobre inconstitucionalidad de normas generales (artículo 231 y siguientes de la Ley de Amparo); *e)* se previó la posibilidad de

⁶ Cuya consulta on línea es posible en la dirección: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Paginas/default.aspx>

tramitar juicio de amparo “en línea” (artículo 3 de la Ley de Amparo) y f) se estableció un procedimiento más estricto de cumplimiento de sentencias.

Por último, en el caso de **República Dominicana**, la reforma acaecida en las últimas dos décadas si ha supuesto una modificación sustancial del modelo de justicia constitucional que, obviamente, ha influido en la aproximación de la ciudadanía a ese modelo. Esta reforma tiene su base constitucional en el art. 184 de la Constitución de 2010, y encomienda al Tribunal Constitucional el control concentrado por vía directa, manteniendo el control difuso a cargo de los tribunales judiciales y sentando las bases para el establecimiento de nuevos procesos constitucionales conocidos en única instancia por el Tribunal Constitucional o, bien, encomendando a este último la revisión de las decisiones de amparo dictadas por los tribunales del Poder Judicial y, con carácter subsidiario y excepcional, la revisión de las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad irrevocable de la cosa juzgada. En este marco de ampliación de funciones atribuidas a la jurisdicción constitucional, la legitimación ha quedado definida del siguiente modo: i) La acción directa de inconstitucionalidad se reserva al Presidente de la República, la tercera parte de cualquiera de las cámaras del Congreso o cualquier persona y con interés legítimo y jurídicamente protegido. La interpretación de cuando concurre ese interés por parte de la propia jurisprudencia constitucional está siendo muy flexible, hasta el punto de reconocerse una presunción de interés legítimo y jurídicamente protegido en la sentencia TC/0345/19). Este último pronunciamiento institucionalizó una presunción de legitimación procesal activa para el caso de las personas físicas y, con unos presupuestos distintos para las personas jurídicas en el sentido siguiente: *“tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia,*

se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo” ; ii) la legitimación para incoar conflictos de competencias solo se reconoce a los legitimados institucionales, que se corresponden con entidades de derecho público y no a los particulares; iii) las acciones de amparo son competencia en primera instancia de los tribunales ordinarios y al Tribunal Constitucional se puede acceder por medio de un recurso de revisión que puede ser instado por cualquiera de las partes y a pesar de la exigencia de la especial trascendencia y relevancia constitucional, actúa como una especie de segunda instancia (TC/0071/13); iv) por último, el recurso constitucional de revisión de decisiones jurisdiccionales acerca de cualquier materia que haya adquirido la autoridad de cosa juzgada en las siguientes circunstancias: 1) “Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza”; 2) “Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional” y 3) “Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental”, supuesto que está sujeto a reglas de admisibilidad estrictas de conformidad con el artículo 53 de la ley orgánica del tribunal.

Adicionalmente el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional de República Dominicana se regulan las figuras jurídicas de la intervención y del “amicus curiae” en los procesos constitucionales. En el primer caso, se trata de la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal (intervención voluntaria) o por el interés de una de las partes en dicha participación (intervención forzosa), de conformidad con lo establecido en los artículos 20, 21 y 22 del Reglamento Jurisdiccional. En el segundo, la revisión de los arts. 23, 24 y 25 del Reglamento Jurisdiccional abre la puerta del tribunal a las aportaciones técnicas y científicas que puedan resultar indispensables para una mejor solución de los casos. Y lo anterior sin perjuicio de que en la acción directa el Tribunal pueda requerir

informes técnicos a organizaciones públicas y privadas en caso de considerarlo necesario.

*2. Respecto de la cuestión relativa a la **influencia** que en las eventuales modificaciones del sistema o en la ampliación del acceso a la jurisdicción constitucional haya podido tener la **jurisdicción internacional de los derechos humanos**, la conclusión general es que esa influencia se puede medir mejor en términos ampliación de la cultura jurídica en relación con la protección de los derechos humanos, que en clave de influencia directa de una concreta decisión en la modificación de los sistemas procesales internos. Modificaciones que, como ya hemos visto, no han sido relevantes más que en el caso de dos países.*

La mejora o ampliación de la cultura jurídica supone que la ciudadanía y las organizaciones sociales, tienen mayor conciencia del sistema nacional e internacional de garantía de sus derechos y eso les ayuda a hacer un mejor uso de dicho sistema. Y la respuesta de los órganos que tienen atribuida la administración de la justicia constitucional también ayuda a la expansión de esa cultura de los derechos.

La conexión entre el sistema nacional de garantía y el sistema internacional, que permite reforzar los vínculos culturales y jurídicos a los que se está haciendo referencia adopta las siguientes modalidades, en los casos estudiados:

- A través del control de convencionalidad residenciado en la jurisdicción constitucional. Este tipo de vínculo se identifica en el supuesto de **Panamá** (art. 4 Constitución Panameña), **Paraguay** (teniendo en cuenta el criterio seguido en la sentencia de la CorteIDH en el caso Sawhoyamaya, se asume que el control de convencionalidad corresponde al Estado y, en el caso de Paraguay, dentro del Estado al Poder Judicial) y **República Dominicana** (Sentencia TC/0200/13). En **México**, los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado forman parte del control de regularidad constitucional (art. 1 de la Constitución), por lo que se entiende que son directamente enjuiciables a través de los medios de control interno, como el juicio de amparo (art. 103). Además, desde 2011 la **Suprema Corte de Justicia de la Nación de México** ha interpretado que todos los jueces del país, aun y cuando no lleven a cabo funciones de control constitucional concentrado, deben llevar a cabo un control de convencionalidad y constitucionalidad *ex officio* y *difuso*, tomando en consideración no sólo el texto de los tratados

sino también la interpretación de la Corte Interamericana (Expediente Varios 912/2010 y Contradicción de Tesis 293/2011).

- A través de la interpretación constitucional conforme con los tratados internacionales de derechos humanos, en particular con los respectivos pactos regionales (Convención Interamericana de Derechos Humanos para el caso de los países americanos y Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales para el caso de España y Portugal). Es este el caso del **Tribunal Constitucional de República Dominicana** (TC 200/13), el caso de Uruguay (sentencia núm. 365/2009); el supuesto de la **Corte de Constitucionalidad de Guatemala**, que realiza una interpretación extensiva de los derechos acomodándose a los estándares internacionales y que ha incorporado a los tratados al bloque de constitucionalidad; y el caso del Tribunal Constitucional español que, por la vía de lo dispuesto en el art. 10.2 CE, ajusta la interpretación de los derechos contenidos en la Constitución a los estándares internacionales en materia de garantía de los derechos humanos, estándares que funcionan como un marco de mínimos que el Tribunal Constitucional puede, eventualmente, mejorar.
- A través de la creación de mecanismos de garantía de cumplimiento de las sentencias internacionales en el ámbito interno. Ejemplo paradigmático de esta opción es el que presenta la **Corte Suprema de Justicia de Paraguay**, que creó en el año 2002 la Dirección de Derechos Humanos, para implantar estándares básicos de respeto a los derechos humanos y canalizar el cumplimiento efectivo de las sentencias de fondo y reparaciones y costas de la CIDH, acompañando con esta acción las previsiones del Decreto núm.1595 de 26 de febrero de 2009, por el que el Ejecutivo creó una comisión interinstitucional, coordinada por la Procuraduría General de la República, responsable de la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de las sentencias internacionales dictadas por la Corte IDH y las recomendaciones emanadas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- En respuesta a la obligación de cumplimiento de las sentencias internacionales, aun sin desarrollar mecanismos específicos de garantía de cumplimiento. Es el caso de **El Salvador**, en que las decisiones condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han ayudado a generar una conciencia, a nivel nacional, para que la sala de lo constitucional actúe de un modo más eficaz en favor de los derechos humanos.

No obstante, también se han recogido algunas resoluciones que ponen en duda los vínculos adecuados de colaboración. Concretamente dos:

i) en el caso del **República Dominicana** la Sentencia TC/0256/14 establece que el instrumento de aceptación de la competencia de la Corte IDH era inconstitucional, al no haberse agotado el procedimiento constitucional requerido a tal fin; ii) en el supuesto de **Uruguay**, la Suprema Corte de Justicia ha declarado inconstitucionales algunos artículos de la ley 18.831⁷ que declararon los delitos cometidos en la dictadura fruto del terrorismo de Estado como delitos de lesa humanidad. La Suprema Corte entiende que tal declaración violaría el principio de irretroactividad de la ley penal más gravosa, pero esta interpretación supone un apartamiento de los estándares fijados por la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos e incide en la substanciación de los procesos penales por delitos cometidos por obra del terrorismo de Estado.

*3. En una **valoración de conjunto** efectuada por cada institución participante en el encuentro, el balance es mayoritariamente positivo ante la pregunta de si se ha mejorado, en estos veinte años el acceso de los legitimados no institucionales a la jurisdicción constitucional.*

Destacan, en este punto, algunas observaciones particularmente desarrolladas por algunos Tribunales, Salas o Cortes en particular:

- En lo que atañe a **El Salvador**, la valoración de conjunto es positiva, porque la jurisprudencia proteccionista y garantista del Tribunal Constitucional ha servido para legitimarlo y acercar la jurisdicción a las personas. La ciudadanía ahora conoce y exige sus derechos en distintos ámbitos como por ejemplo el del medio ambiente, lo que ha traído cambios y maximizado el acceso a la justicia, traducándose esto en las estadísticas de los últimos 10 años, que han visto como se incrementaban el número de recursos, si bien no significativamente.
- Por lo que hace al caso del **Tribunal Constitucional español**, el balance asume que la reducción de recursos de amparo admitidos a trámite desde la reforma procesal del año 2007, puede haber supuesto un incremento de las dificultades de acceso a la jurisdicción constitucional, pero al tiempo la opción por la restricción del recurso de amparo ha sido una fórmula idónea para que el

⁷ Aprobada en cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el caso German c. Uruguay, de 24 de febrero de 2011, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

Tribunal pudiera ajustar su carga de trabajo a las posibilidades reales de gestión del mismo. El ajuste a la jurisdicción internacional tiene ejemplos de seguimiento y adecuación y otros de separación por distintas razones, pero no ha habido un reproche general a los cambios procesales, si no es una llamada de atención a la necesidad de que el Tribunal clarifique su doctrina sobre el incidente de nulidad de actuaciones, sumamente compleja y determinante en lo que hace a la consideración del agotamiento de la vía judicial previa al amparo (STEDH caso Arrozpide Sarasola y otros c. España, de 23 de octubre de 2018), y otra al hecho de que es necesario especificar la causa de especial trascendencia constitucional que concurre en cada caso, con el objetivo de clarificar la doctrina al respecto y ganar en seguridad jurídica desde la perspectiva de los justiciables (STEDH en el asunto Arribas Antón c. España, de 20 de enero de 2015) .

- La **Corte Suprema de Justicia de Paraguay** valora positivamente la ratificación del Pacto de San José de Costa Rica (Ley núm. 1/89, la primera de la era democrática) y el desarrollo de mecanismos para el cumplimiento de las resoluciones derivadas del sistema interamericano, lo que ha contribuido a hacer madurar el sistema de garantía de los derechos humanos, así como la justicia constitucional, que ha buscado hacer efectivos los derechos de los justiciables en estado de vulnerabilidad a través, entre otras cosas, de la asunción expresa de las 100 Reglas de Brasilia. La consecuencia problemática ha sido el aumento de expedientes para su resolución por la Sala Constitucional de la Corte suprema de Justicia, cuyo número, desde el año 2014 y hasta el año 2018, se había incrementado en un 177%.
- El **Tribunal Constitucional de República Dominicana** entiende que su práctica ha sido bastante flexible con el acceso ciudadano a la justicia constitucional, a pesar de que aún presenta algunos desafíos, y ello gracias a la incorporación de una serie de principios rectores del sistema de justicia constitucional incorporados a su ley orgánica, que han servido de carta de ruta al Tribunal para garantizar un mayor y mejor acceso a la jurisdicción constitucional, tanto en las acciones directas en inconstitucionalidad como en los procesos de tutela concreta de derechos fundamentales.
- La valoración de la **Suprema Corte de Justicia de Uruguay** es que su jurisprudencia ha evolucionado y tiene un enfoque amplio a la hora de examinar la legitimación causal activa de los interesados en recurrir a la jurisdicción constitucional, si bien el enfoque es más restrictivo a la hora de admitir la legitimación de las organizaciones profesionales, por ejemplo. También se analiza con carácter crítico la existencia de plazos de caducidad breves (60 días) que pueden

llegar a frustrar los recursos, y la necesidad de agotar la vía judicial previa, que puede ser compleja y larga, antes de acudir al proceso que permite la declaración de nulidad de actos, por ejemplo, violatorios de preceptos constitucionales.

- Finalmente, la **Suprema Corte de Justicia de la Nación de México** considera que si bien quedan muchos retos pendientes en esta materia, es posible notar una mejora en el acceso de las personas a la jurisdicción constitucional. En general, se considera que las reformas constitucionales mencionadas han permitido una mayor y mejor tutela de derechos e intereses, individuales y colectivos, a través del juicio de amparo, lo que a su vez ha supuesto un uso más amplio de este medio de control por parte de la ciudadanía y un mayor desarrollo jurisprudencial en materia de derechos humanos.

II. El acceso a la jurisdicción constitucional de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Al analizar los mecanismos de mejora o refuerzo de la accesibilidad al sistema de justicia constitucional nos hemos detenido en cinco cuestiones generales que son básicas:

- La asistencia jurídica suficiente para que las personas puedan acceder y actuar ante la jurisdicción constitucional, que incluye la posibilidad de que la asistencia jurídica sea gratuita en los supuestos en que se carezca de medios económicos propios para litigar.
- La posibilidad de revisar las decisiones sobre la admisibilidad de los recursos a disposición de los ciudadanos.
- La facilidad para comprender el contenido de las resoluciones y la transparencia de la institución en relación con las resoluciones que adopta.
- El recurso a las tecnologías de la información para facilitar el acceso a la jurisdicción constitucional en términos procesales, e incluso en términos de conocimiento de la actividad del órgano de la jurisdicción constitucional.
- La adopción de medidas específicas para garantizar el acceso a la jurisdicción constitucional de personas y grupos en especial situación de vulnerabilidad.

1. La asistencia legal y/o defensa pública

Las reglas de Brasilia prevén en su Capítulo II, reservado al “efectivo acceso a la justicia para la defensa de los derechos”, dentro de la sección 2ª que se refiere a la asistencia legal y defensa pública que, para la defensa de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad que acceden o han accedido a la justicia (en este caso proyectaríamos la previsión a la justicia constitucional), es preciso promover una “asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada” (regla 30)⁸, que además será gratuita y confidencial.

La regla 31 lo establece de este modo: *“Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad y confidencialidad de los servicios de asistencia y apoyo técnico-jurídicos de calidad, facilitados por las Administraciones Públicas a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones. Las personas menores de edad cuya madre sea víctima de violencia de género o doméstica, tendrán derecho a medidas de asistencia y protección gratuitas”*.

La previsión, por tanto, es doble y se refiere tanto la necesidad de prever una asistencia técnica especializada cuando una persona decida actuar ante la jurisdicción constitucional y no tenga un abogado de su confianza, como al hecho de que el coste económico derivado de esa asistencia pueda ser sufragado con fondos públicos, al ser la persona recurrente beneficiaria del sistema de justicia gratuita.

Aquí los sistemas analizados pueden ser divididos en tres grupos:

i) Los sistemas que no exigen asistencia letrada para los procesos constitucionales. En este grupo se ubica **El Salvador**. En El Salvador los procesos constitucionales no exigen la asistencia letrada, pero sin embargo se trata de procesos de naturaleza técnica compleja, por lo que la asistencia legal es ineludible y ello genera dificultades al no existir un sistema de asistencia legal y defensa pública en los procesos constitucionales. Ello no obstante, la Constitución recomienda a la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría para la defensa de los derechos humanos la representación judicial en determinados procedimientos.

⁸ Se acude aquí a la versión de las 100 Reglas de Brasilia que resultan de la revisión formulada en el año 2018, dicho en otros términos, de la “actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana”, en abril de 2018 en Quito. Este documento puede ser consultado en línea en <http://www.cumbrejudicial.org/comision-de-seguimiento-de-las-reglas-de-brasilvia/documentos-comision-de-seguimiento-de-las-reglas-de-brasilvia/item/817-cien-reglas-de-brasilvia-actualizadas-version-abril-2018-xix-cumbre-judicial-asambleaplenaria-san-francisco-de-quito> (último acceso el 21 de febrero de 2020).

ii) Los sistemas donde la asistencia letrada es obligatoria y, siendo asistencia privada, es o bien facilitada, o bien financiada por el poder público.

En la **República de Panamá** el órgano de justicia constitucional cuenta con la defensoría de oficio que asiste a quienes se benefician de la asistencia jurídica gratuita. Ello no obstante en el caso del amparo y del “*habeas corpus*”, a diferencia de lo que sucede con las acciones de inconstitucionalidad, la interposición también puede ser promovida directamente por la persona interesada o por cualquier otra en beneficio de aquella.

El **Tribunal Constitucional de España** también se acoge al sistema del llamado “turno de oficio” que gestionan los Colegios de Abogados y que es un servicio público que se facilita gratuitamente a los beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita conforme a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (LAJG). Las particularidades del servicio del turno de oficio y del mecanismo de asistencia jurídica gratuita ante el Tribunal Constitucional se regulan por el Pleno Gubernativo del Tribunal Constitucional español mediante un acuerdo de 18 de junio de 1996 sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional.

iii) Y los sistemas donde la defensa pública corre a cargo de una institución determinada, integrada o no en el poder judicial.

Es el caso de la jurisdicción constitucional nacional de **Guatemala**, en el que la función de defensa pública es asignada a la institución del Procurador de Derechos Humanos, y el de la Corte Suprema de Justicia de **Paraguay**, que prevé en la Ley N° 4423/11 “Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública”. En la misma línea se ubica también el sistema de **Uruguay**, que coloca bajo la supervisión de la Suprema Corte de Justicia el servicio de defensa pública gratuita para personas en situación de vulnerabilidad que no cuentan con recursos suficientes, servicio constitucionalmente previsto en los arts. 239.6° y 254. Este servicio adopta una modalidad específica en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (que estructuralmente funciona fuera del Poder Judicial), ya que existe un defensor de oficio creado por el art. 242 de la ley 13.892 del año 1970, que interviene en la vía administrativa y en las acciones de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En **México**, si bien no se requiere asistencia letrada para acceder al juicio de amparo, el artículo 17 de la Constitución establece que la Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de “un servicio de defensoría pública de calidad para la población”. A nivel federal, este

servicio es prestado por el Instituto Federal de la Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación, el cual cuenta con *defensores públicos* y *asesores jurídicos* quienes prestan servicios de orientación, asesoría y representación en diversas materias de forma *gratuita* en todo el país, incluyendo la promoción de juicios de amparo (art. 2 de la Ley Federal de Defensoría Pública). Además, existe una Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas encargada de prestar gratuitamente servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren.

Un supuesto excepcional en este marco es el que presenta **República Dominicana** que, cuenta con un sistema de defensa pública exclusivo para los imputados en el ámbito penal pero pese a la exigencia constitucional del art. 177, no presenta un sistema articulado de asistencia y defensa técnica en favor de las personas en situación de vulnerabilidad, aunque existen instituciones públicas que brindan servicios de defensa técnica en el marco de sus respectivas competencias.

2. Mecanismos de revisión sobre la admisibilidad de los recursos que puedan plantear los individuos.

La casuística en relación con este tema es compleja.

La tónica general es la ausencia de recurso ante las decisiones sobre la admisibilidad de los recursos, salvo que se trate de acciones de “*habeas corpus*” o de amparo de que conocen órganos de la jurisdicción ordinaria en funciones de garantes de los derechos fundamentales. En esos casos, es posible el recurso en todas las jurisdicciones constitucionales analizadas.

Por lo que hace al recurso de amparo residenciado en sede constitucional, como sucede en España, o a las acciones de constitucionalidad abiertas a la legitimación de los particulares, la regla general es, como decíamos, la ausencia de recurso, a pesar de lo cual se contemplan excepciones basadas, no ya en la jurisdicción constitucional nacional a la que nos estemos refiriendo, sino en la propia diversidad de procedimientos existentes en el seno de cada sistema de justicia constitucional. Por esta razón no es sencillo formular una síntesis conclusiva. Si expondremos, no obstante, que ante la tónica general de la falta de recurso, se observan algunas excepciones singulares:

- *El recurso de aclaración o complemento.* Cabe en el sistema procesal constitucional de **Paraguay**. Por vía Pretoria también se admite este recurso, frente a las sentencias que se dictan en los procesos de constitucionales de las leyes, por parte de la Suprema Corte de Justicia de **Uruguay**. En este mismo ordenamiento cabe la aclaración y ampliación, e incluso la revisión, en relación con la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- *El recurso de queja.* Admitida en **Uruguay** ante el rechazo *a limine* de la excepción de inconstitucionalidad. Este recurso también se prevé en **México** contra las resoluciones que desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación.
 - *El recurso de revisión.* Dentro de esta modalidad, existe la posibilidad de que el recurso esté previsto en la norma procesal, o de que se haya incorporado al modelo por vía Pretoria. En el caso de **El Salvador** la ley procesal no prevé nada, al tratarse tanto el juicio de amparo como el juicio de inconstitucionalidad de instancias únicas, pero por vía jurisprudencial se ha venido a admitir el llamado *recurso de revocatoria*, que exige una fundamentación sobre la existencia de error por parte del Tribunal. En cambio, las decisiones adoptadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de **Guatemala** son susceptibles, según la normativa procesal, de recurso de reposición (revisión). En el supuesto de **República Dominicana** conviene distinguir dos escenarios: En un primer plano, las decisiones que en el Poder Judicial declaren la inadmisibilidad de las acciones en justicia pueden ser revisadas por el Tribunal Constitucional a través del recurso de revisión de amparo o el de revisión de decisiones jurisdiccionales, en caso de que el recurso reúna los requisitos de admisibilidad establecidos en la ley. No obstante, las decisiones del Tribunal Constitucional que se pronuncien sobre la inadmisibilidad de los recursos y acciones, no podrán ser objeto de revisión. En función del principio de economía procesal establecido en su Ley Orgánica, el Tribunal ha optado por decidir en una misma sentencia lo relativo a la admisibilidad y el fondo de los recursos que le son sometidos.
- *El recurso de súplica reservado a un legitimado institucional.* Es un tipo de solicitud de revisión pero que no está a disposición de quien ha instado la acción constitucional (amparo o control directo de la constitucionalidad) sino de un legitimado institucional. Es el caso del modelo español, que admite el recurso de súplica contra la inadmisión a trámite de los recursos de amparo por parte única y exclusivamente del Ministerio Fiscal.

3. Comprensión de las resoluciones del órgano que imparte justicia constitucional

En casi todos los casos, la posición de partida es que se está haciendo un esfuerzo pero que ha de seguirse en la vía de la simplificación, sin perder rigor técnico. Se reconoce que el lenguaje de la justicia constitucional, por más que se estén haciendo avances para clarificarlo, es un lenguaje complejo y muy técnico, que no se encuentra al alcance de la ciudadanía leiga en derecho. Se han hecho algunos esfuerzos para formular reglas de estilo, como en el caso del Tribunal Constitucional de España, para tratar de simplificar la redacción de las sentencias. Pero en ningún caso en la línea de transformar sustancialmente el modo de expresión escrita propio de la especialización jurídica.

En cambio, casi todos los Tribunales, Cortes o Salas han habilitado algún tipo de mecanismo para dar cuenta de sus resoluciones:

- A través de notas de prensa publicadas en redes sociales (Twitter y Facebook o una de las dos): **El Salvador, España** y México.
- A través de la publicación de las resoluciones completas en la web del Tribunal: **El Salvador, España, Guatemala** (que también publica boletines informativos y sumarios) y **México** (que además de publicar boletines informativos, cuenta con el canal *JusticiaTV* (justiciatv.mx) en el que se transmiten las sesiones del Pleno de la Suprema Corte, así como programas de discusión sobre las sentencias más relevantes del poder judicial federal).

4. Herramientas tecnológicas

En este punto las diferencias entre los sistemas son notables y tienen mucho que ver también con el grado de desarrollo tecnológico del sistema judicial en general. Desde los Estados en que no se ha digitalizado el procedimiento ni, por tanto, se permite la Presentación telemática de los recursos (**Guatemala, Panamá, o República Dominicana**) aunque quepa la notificación por correo electrónico (**El Salvador**), pasando por los que han habilitado una aplicación para el seguimiento letrado de los expedientes judiciales (**Uruguay**), hasta llegar a aquellos que han desarrollado de manera notable el acceso a la jurisdicción a distancia. Este último es el caso del Poder Judicial de Paraguay, México y del Tribunal Constitucional Español.

El Poder Judicial de **Paraguay** ha desarrollado las siguientes herramientas:

- 1) Implementación progresiva del expediente electrónico. Iniciada en octubre del año 2016, en el marco del Plan Estratégico 2016-2020 de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, y desarrollada en la Acordada núm. 1107 de 31 de agosto de 2016 con la cobertura legal de la Ley 4017/2017. La implantación no ha alcanzado aún al 100% de los órganos judiciales y el mayor desarrollo se ha dado en la jurisdicción penal y en la jurisdicción civil, aunque se espera que alcance también a la jurisdicción constitucional. Por medio del expediente electrónico, la ciudadanía puede gestionar sus casos online, logrando así una mayor transparencia; acceso a la información de manera inmediata; ahorro en tiempo y dinero; y eliminación de barreras físicas y de distancias. También se ofrece capacitación gratuita a la ciudadanía, tanto presencial como virtual.
- 2) Videoconferencias. La Acordada N° 1325 del 30 de julio de 2019, dio inicio a un plan piloto de utilización de medios telemáticos para la realización de procesos penales en todo el territorio nacional, con escrupuloso respeto a las garantías del procedimiento.
- 3) Publicación de sesiones por medios audiovisuales. Desde el año 2019, en cumplimiento de la Ley 6299/19, y por iniciativa de la Corte Suprema, se retransmiten las sesiones por medios audiovisuales, de modo que la ciudadanía pueda tener acceso directo e inmediato a las deliberaciones y decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de **España** los principales avances se miden en relación con las mejoras en los siguientes aspectos:

- 1) Puesta en marcha del registro electrónico del Tribunal Constitucional mediante acuerdo de 15 de septiembre de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional. El objetivo de esta herramienta es la recepción y remisión, por vía electrónica, de escritos y documentos, tanto jurisdiccionales como gubernativos, relacionados con el ámbito de competencias del Tribunal Constitucional. Este instrumento facilita que cualquier persona pueda interponer una demanda de amparo o presentar su anuncio, con lo que se mejora la accesibilidad individual al sistema de justicia constitucional.
- 2) Mejora de la sede electrónica del Tribunal (www.tribunalconstitucional.es) a partir del año 2016, con herramientas específicas para personas vulnerables, como un lector digital (ReadSpeaker) que permite la lectura en voz alta del sitio, sin necesidad de descarga por parte del usuario, y el desarrollo, a instancias del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, de un sistema de auditoría sobre la accesibilidad del sitio web.

En el caso de **México** los principales avances en esta materias son los siguientes:

1. Juicio de amparo “en línea”. La Ley de Amparo de 2013 introdujo la posibilidad de promover juicios de amparo por medios electrónicos, así como consular expedientes y recibir notificaciones en línea. Para ello se requiere que las partes cuenten una firma electrónica la cual produce los mismos efectos que la firma autógrafa.
2. Desarrollo y mejora del sitio web: <https://www.scjn.gob.mx/>. En este sitio es posible encontrar todas las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana; acceder al Semanario Judicial de la Federación (en donde se publican tesis o extractos de los criterios más relevantes de los tribunales federales); acceder a las listas de sesión, a los expedientes electrónicos, así como a las listas de notificación; así como ver las sesiones del Pleno de la Corte en vivo o consultar las sesiones grabadas.

Por último, **República Dominicana** ha desarrollado el Sistema Integrado de Gestión de Expedientes (SIGE) que ha permitido sistematizar el manejo de los expedientes, incluyendo la asignación en línea de expedientes a todos los jueces, la conformación del expediente digital e implementación progresiva de la política de cero papel.

5. Medidas específicas de acceso a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad

En este caso las medidas son muy diversas, y se pueden exponer, de mayor a menor especificidad, como sigue:

- Reconocimiento de la legitimación activa para intervenir en los procesos constitucionales bajo la modalidad de defensa de intereses colectivos o difusos procesos en los que se ha expandido el contenido de los derechos que se consideran objeto de procedimiento (**El Salvador y México**).
- Asistencia de intérprete para las personas que hablan lenguas minoritarias u originarias (**Guatemala, Paraguay** -a través de la Dirección de Políticas Lingüísticas Judiciales- y **México**).
- Reconocimiento del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos, atendidos y a un grado de autonomía progresiva (**Uruguay y México**).

- Mejora de las condiciones de acceso físico a las instalaciones de los Tribunales Constitucionales, para asegurar la accesibilidad a las personas con discapacidad física motora (**Guatemala**).
- Desarrollo de jurisdicciones específicas para los pueblos indígenas. En **Panamá**, la Ley núm. 63 de 28 de agosto de 2008 crea los Jueces Comarcales y atribuye competencias penales a las Autoridades Tradicionales Indígenas, que deben resolver en atención al Derecho Indígena y a la Carta Orgánica.
- Desarrollo de acciones formativas dirigidas a diferentes colectivos (**República Dominicana**, en ejercicio de la función pedagógica que le atribuye en art. 35 de la Ley Orgánica)
- Desarrollo de mecanismos institucionales que coordinen las medidas para mejorar la accesibilidad al sistema de justicia y la protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad. Los ejemplos más interesantes, en este ámbito los ofrece:

El sistema constitucional de **Paraguay**, que ha creado:

- * La Dirección de Derechos Humanos, a través de la cual la Corte Suprema de Justicia, ha llevado a cabo programas como “Eñemoimi Isapatúpe” (ponte en sus zapatos), que tuvo como objetivo principal fomentar la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia, y mejorar el acceso a la justicia de grupos vulnerables, por medio de la concienciación y capacitación a funcionarios públicos.
- * La Secretaría de Género, creada por la Acordada N° 657 del 09 de noviembre de 2010, con el fin de promover la protección de las mujeres y la vigencia real de sus derechos.
- * La dirección de Políticas Lingüísticas Judiciales creada en el año 2012 con el objetivo de diseñar e implementar medidas para promover y garantizar el uso de lenguas originarias dentro del marco de influencia del Poder Judicial, para así lograr un mayor acceso a la justicia de las comunidades indígenas. Esta oficina se encarga también de la capacitación en lengua de signos.
- * El servicio de mediación, que alcanza el rango de Dirección en 2014 (Acordada 905/14) y que permite un mayor acceso a la justicia de personas de escasos recursos.

- * Y los Facilitadores Judiciales, que tienen como finalidad mejorar el acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad, por medio de una vinculación que generan líderes comunitarios entre el sistema de justicia y los miembros de sus comunidades.

El sistema **Panameño**, que ha desarrollado:

- * La Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal (UPAVIT) del Ministerio Público (Resolución num. 15 del 25 de marzo 2014)
- * El Departamento de Asesoría Legal de Gratuita para Víctimas del delito en el procedimiento penal acusatorio del Órgano Judicial (Ley 31 de 28 de mayo de 1998).

En **México**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha publicado diversos “*Protocolos de actuación para quienes imparten justicia*” sobre las siguientes temáticas: i) niños, niñas y adolescentes; ii) personas, comunidades y pueblos indígenas; iii) perspectiva de género; iv) personas migrantes y sujetas de protección internacional; v) personas con discapacidad; vi) orientación sexual e identidad de género; vii) tortura y malos tratos; y viii) casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura. Estos Protocolos buscan orientar a quienes imparten justicia sobre las particularidades, principios y estándares que deben observar cuando resuelven casos en los que se ven involucradas personas de determinados colectivos sociales, especialmente en situación de vulnerabilidad.

Y **República Dominicana**, que también ha desarrollado una Unidad de Igualdad de Género (UIG).

III. La jurisprudencia constitucional relativa a grupos o personas en situación de vulnerabilidad.

La mayoría de los órganos de la jurisdicción constitucional participantes en el encuentro aportaron ejemplos de sentencias en relación con cada uno de los tipos de sujetos o grupos identificados en las Reglas de Brasilia como particularmente vulnerables. La casuística es extensa y la síntesis se limitará a formular un listado de resoluciones en relación con cada uno de los tipos de sujetos seleccionados. La finalidad de este planteamiento es presentar un listado de casos a los que acudir si, en un momento

dado, existe la necesidad de consultar cuales han sido las posiciones de la jurisprudencia comparada en relación con un determinado tema. Muchos temas son comunes, y la argumentación utilizada, así como las soluciones acordadas, pueden ser útiles para otras cortes o tribunales constitucionales.

*** Niños, niñas y adolescentes**

- Admisión de amparo 32-2012 de la Sala de lo Constitucional de El Salvador.
- Sentencia 64/2019, de 9 de mayo, del Tribunal Constitucional español, sobre el derecho del menor a ser oído y participar en los procesos judiciales, como dimensión inescindible de su derecho a la tutela judicial efectiva.
- Sentencia 99/2019, de 18 de julio, del Tribunal Constitucional de España, sobre la posibilidad de cambiar la asignación de sexo de menores de edad en el Registro Civil.
- Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, de 24 de agosto de 2018, sobre la garantía de anonimato de los menores de edad en los procesos judiciales, y la garantía de sus derechos en general.
- Sentencia 1.905 de 30 de diciembre del año 2004, de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, sobre el derecho a conocer el origen biológico de los niños.
- Sentencia TC/0058/13, del 15 de abril del 2013, del Tribunal Constitucional de República Dominicana, sobre el derecho a la educación de los niños y niñas.
- Sentencia num. 1.124/2019 de la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental de Uruguay, sobre las particulares garantías del sistema penal juvenil.
- De la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México las siguientes sentencias: amparo directo en revisión 1187/2010, de 1 de septiembre de 2010 (sobre la función del principio de interés superior de la infancia en el ámbito jurisdiccional); amparo directo en revisión 2766/2015, de 2 de julio de 2017 (sobre el derecho a la identidad de las personas menores de edad); amparo directo en revisión 2479/2012, 24 de octubre de 2012 (sobre el derecho de las niñas y niños a participar en los procedimientos jurisdiccionales que afecten su esfera jurídica); amparo directo 35/2014, de 15 de mayo de 2015 (sobre los deberes de los centros

escolares frente al *bullying* escolar); y amparo en revisión 1049/2017 (sobre derecho a la salud de las niñas y niños como límite de la libertad religiosa de sus padres).

Personas mayores

- Sentencia 90 de 20 de marzo de 2003 (acceso a la pensión de jubilación y cuantía) la Corte Suprema de Justicia de Paraguay.
- Sentencia TC/0203/13 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana (respecto de la protección de un mayor, receptor de la pensión de jubilación, y discapacitado por un accidente laboral que sufrió cuando trabajaba).
- Sentencia de amparo directo en revisión 4398/2013, de 2 de abril de 2014, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, sobre el derecho de las personas adultas mayores a vivir en un entorno libre de violencia.

***Personas enfermas**

- Sentencia 19 de diciembre de 2018 de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, Proceso Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, referida a la estabilidad laboral de las personas con enfermedades crónicas.

*** Personas con discapacidad**

- Sentencia del Tribunal Constitucional de España 3/2018, de 22 de enero, sobre los ajustes razonables a situaciones de discapacidad.
- Sentencia 352-2017 (protección del derecho a la seguridad social de personas con algún grado de discapacidad) de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
- Sentencia núm. 1.179/2019 de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay (en relación con las barreras de acceso a los transportes urbanos).
- De la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México las siguientes sentencias: amparo en revisión 1368/2015, de 13 de marzo de 2019 (sobre la incompatibilidad de la figura del “estado de interdicción” con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad); amparo en revisión 159/2013, de 16 de octubre de 2013 (sobre el “modelo social” de discapacidad y de asistencia en la toma de decisiones); y amparo directo en revisión

3788/2017, de 9 de mayo de 2018 (sobre el deber de garantizar el derecho humano de acceso a la justicia en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad en sus dimensiones jurídica, física y comunicacional).

***Personas privadas de libertad**

- Sentencia de *habeas corpus* 119-2014 de la Sala de lo Constitucional de El Salvador.
- Sentencia TC/0018/12, del 13 de junio de 2012, del Tribunal Constitucional de República Dominicana (sobre el acceso de los abogados defensores a determinadas instalaciones penitenciarias).
- Sentencia N° 136/2019 de 15 de mayo de 2019 dictada por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 34° Turno, de la República Oriental de Uruguay (sobre condiciones de la detención). Resolución confirmada por la sentencia N° 210/2019 de fecha 1 de agosto de 2019, del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 4° Turno.
- De la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México las siguientes sentencias: contradicción de tesis 187/2017 (sobre el derecho de las personas privadas de libertad a la asistencia de un abogado en el juicio de amparo) y contradicción de tesis 315/2014 (sobre las obligaciones de las autoridades del Estado de denunciar e investigar actos de tortura).

***Desplazados internos**

- Sentencia de amparo 411-2017 de la Sala de lo Constitucional de El Salvador.

*** Migrantes**

- Sentencias 95/2003, 236/2007, 259 a 265/2007, y 17/2013, del Tribunal Constitucional de España, todas ellas pronunciadas en el marco de procedimientos de control abstracto de constitucionalidad de las sucesivas leyes de extranjería, y todas ellas definitivas del régimen de titularidad de los derechos fundamentales de las personas migrantes regulares e irregulares.
- Sentencia TC/0305/18, 31 de agosto, del Tribunal Constitucional de República Dominicana (sobre el acceso de los abogados defensores a determinadas instalaciones de retención de personas migrantes).

- Sentencia de amparo en revisión 382/2015, de 2 de marzo de 2016, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, sobre el derecho de familiares de migrantes de acceder a expedientes penales en casos de desaparición.

*** Víctimas de delitos**

- Sentencia 822 de 10 de septiembre de 2018 de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, en relación con las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado durante la dictadura.
- De la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México las siguientes sentencias: amparo directo en revisión 2855/2015, de 1 de febrero de 2017 (sobre el derecho de las víctimas u ofendidas del delito de acceder al juicio de amparo aunque el acto reclamado no afecte su derecho a la reparación del daño) y el amparo directo en revisión 4646/2014, de 14 de octubre de 2015 (sobre el derecho a la reparación integral del daño de las víctimas del delito, así como la obligación del juez penal de pronunciarse oficiosamente sobre la reparación del daño de víctimas menores de edad).

***Mujeres en situación de vulnerabilidad**

- Sentencia 1.305 de 07 de agosto del año 2003 (protección de las mujeres embarazadas trabajadoras), de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay.
- Sentencia TC/0010/12, del 2 de mayo, del Tribunal Constitucional de República Dominicana (sobre el porte y tenencia de armas de fuego en relación con la violencia de género y los feminicidios).
- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en esta materia es sumamente extensa, por lo que se hace remisión al formulario completo, destacándose solo las resoluciones más recientes: sobre la educación diferenciada entre hombres y mujeres (STC 31/2018 y 76/2018); sobre la objeción de conciencia de los farmacéuticos a dispensar la conocida como “píldora del día después” (STC 145/2015); sobre la igualación de los permisos de paternidad y maternidad (SSTC 111/2018 y 117/2018); y sobre la aplicación del principio de igualdad en los nombramientos discrecionales de los miembros de la cúpula judicial (ATC 119/2018). Fuera de estas, se destacarían por su contenido y su importancia en la construcción del derecho

con perspectiva de género la STC 59/2008, sobre la Ley Integral de Violencia de Género, y la STC 12/2008, sobre las medidas de parificación en las listas electorales.

- De la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México destacan las siguientes sentencias: amparo directo en revisión 6181/2016 (sobre la obligación de juzgar con perspectiva de género y de considerar el entorno de violencia doméstica contra las mujeres); amparo directo en revisión 5490/2016, de 7 de marzo de 2018 (sobre el derecho a una indemnización por daño moral por violencia intrafamiliar) y el amparo en revisión 554/2013, de 25 de marzo de 2015 (sobre las obligaciones del Estado para investigar y sancionar adecuadamente delitos contra las mujeres).

***Comunidades originarias o poblaciones indígenas**

- Sentencias 5533-2016 y 1841-2017 (aplicación del Convenio 169 OIT), 90-2017, 91-2017 y 92-2017, 4419-2011, 1031-2009, 3878-2007 (sobre el derecho a la consulta previa) de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
- Sentencia de la Sala Tercera del Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, de 23 de marzo de 2001 caso de la Comarca Kuna de Madugandí (reconocimiento de las comarcas como división política en que rigen las tradiciones y costumbres de las comunidades originarias).
- Sentencia de la Sala Tercera del Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, de 6 de diciembre de 2000 (protección del medio ambiente y de las tradiciones culturales y étnicas de las comunidades indígenas).
- Sentencia 243 de 13 de mayo del año 2008 (sobre la propiedad de territorios indígenas), la Corte Suprema de Justicia de Paraguay.
- De la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México las siguientes sentencias: amparo directo en revisión 1624/2008, de 5 de noviembre de 2008 (sobre el derecho de las personas indígenas de acceder plenamente a la jurisdicción del Estado); amparo directo 50/2012, de 28 de noviembre de 2012 (sobre el derecho de las personas indígenas a ser asistidas por un intérprete y defensor que conozca su lengua y cultura); el amparo directo en revisión

4393/2014, de 10 de junio de 2015 (sobre los efectos de la autoadscripción indígena en el proceso penal); amparo en revisión 622/2015, de 20 de enero de 2016 (sobre el derecho de los pueblos indígenas a emplear y preservar su lengua y cultura); y amparo en revisión 631/2012, de 8 de mayo de 2013 (sobre el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados respecto de cualquier medida administrativa o legislativa que les afecte).

La valoración final sobre la evolución jurisprudencial es, en términos generales positiva, aunque en la mayoría de los casos se entiende que es fruto de una convergencia de postulados entre el desarrollo constitucional interno, el derecho internacional de los Derechos Humanos, la recepción de la jurisprudencia y resoluciones del Sistema Interamericano, y las Reglas de Brasilia. Solo en el caso de la República de Paraguay (recuérdese la Acordada núm. 633/2010) se asume que la evolución ha tenido una relación directa con la asunción del *soft law* derivado de las Reglas de Brasilia.

IV. La evolución de la tutela constitucional de intereses difusos: la tutela del medio ambiente.

Este apartado examina la tutela constitucional de valores que, como la protección del medio ambiente, han emergido con fuerza en las últimas cuatro décadas y que plantean retos jurídicos especialmente complejos. Categorizados inicialmente como intereses difusos y/o colectivos, en algunos Estados de la comunidad iberoamericana comienzan a configurarse en sus Constituciones también como derechos fundamentales de tercera generación.

La “Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano”, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 16 de junio de 1972, estableció en su Principio 1 que “El hombre tiene el derecho fundamental a ...un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. Principio que, ya sea directa o indirectamente, influyó en la inclusión de disposiciones sobre la protección del medio ambiente en muchas de las Constituciones que siguieron a dicha Conferencia, como fue el caso de la Constitución de España de 1978, la Constitución de Ecuador de 1979, la Constitución de Honduras de 1982, la Constitución de El Salvador de 1983, la Constitución de Nicaragua de 1987, o la de Paraguay de 1992; así como en las modificaciones de constituciones preexistentes, como la mexicana de 1917 (reformada en 1987, y cuyo art. 27 ya incluía disposiciones para la conservación de los “elementos naturales”).

A este instrumento programático de alcance global le siguieron otros, entre los que destaca la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, cuyo Principio 10 establece que toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente, la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones que afecten al medio ambiente, y tener “acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes “. Declaración que da un nuevo impulso a la configuración de las “constituciones ambientales” de diversos Estados, como en la Constitución de República Dominicana (2010), o en las reformas operadas en constituciones como la Constitución costarricense de 1949 (reformada en 1994); la uruguaya de 1966 (reformada en 1996), o la de Ecuador de 1979 (sustituida en 1998)⁹.

Más recientemente, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, adoptada por Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, evidencia una vez más la indisoluble interconexión entre protección del medio ambiente y los derechos fundamentales: cinco de sus Objetivos abordan directamente temas ambientales, y la necesidad de proteger el medio ambiente para garantizar el bienestar está presente indirectamente en las metas de todos los demás Objetivos. Por su parte, el Objetivo 16 —que promueve sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible— plantea garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos, crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, garantizar el acceso público a la información, y promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Fruto de este proceso de concienciación global de la necesidad de adoptar medidas para evitar el grave deterioro que está sufriendo el medio ambiente, hoy día la mayoría de las constituciones de la comunidad iberoamericana contienen disposiciones sobre protección del medio ambiente. En algunos casos se articulan como un principio y/o deber de protección del medio ambiente que ha de guiar la acción de las autoridades públicas y de toda la sociedad, en otros como un derecho fundamental a un medio ambiente sano. Algunas Constituciones, o los tribunales encargados de su protección, han ido incluso un paso más allá, rebasando el enfoque antropocéntrico para reconocer

⁹ Vid. RAUL BRAÑES, *Informe sobre el desarrollo del Derecho ambiental Latinoamericano. Su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, PNUMA, 2001, págs. 12 ss.

los valores inherentes de la naturaleza, configurando así un derecho del medio ambiente “biocéntrico”, en donde la naturaleza misma pasa a considerarse portadora de derechos¹⁰.

En este contexto, los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos están jugando también un importante papel. Tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como la Corte Iberoamericana de Derechos Humanos han puesto de manifiesto en numerosas resoluciones el estrecho vínculo que existe entre el medio ambiente y los derechos fundamentales objeto de protección tanto por el Convenio Europeo de Derechos Humanos como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual forma, algunos convenios internacionales, como el Convenio de sobre acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en asuntos ambientales de 1998 (el Convenio de Aarhus), del que en la actualidad son parte 47 países de Europa y Asia, más la propia Unión Europea como organización de integración regional, está concebido para reforzar la eficacia del Derecho ambiental, impulsando una mayor participación y acceso a la justicia de los ciudadanos y ciudadanas en pro de su defensa. Convenio que ha servido de modelo para la adopción del Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, firmado el 4 de marzo de 2018 en la ciudad costarricense de Escazú con el apoyo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

La protección efectiva de estos principios/derechos -cualquiera que sea su conceptualización- sigue, en todo caso, planteando enormes retos, tal y como se pone de relieve en la primera evaluación mundial sobre el estado del Derecho ambiental elaborado por Naciones Unidas en 2019¹¹. Algunos de los cuales se han intentado paliar mediante la configuración de derechos procedimentales como el derecho a la información, a la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en línea con el Principio 10 de la Declaración de Estocolmo, y ahora también del Objetivo 16 de la Agenda 2030¹².

¹⁰ Para un análisis vid. la obra de R. BRAÑE *cit. supra*.

¹¹ Vid. UNEP *Environmental Rule of Law: First Global Report*, 2019.

¹² Vid. UNCE, *The Aarhus Convenio: An Implementation Guide*, 2ª Ed. 201; CEPAL, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2018.

En las siguientes páginas se examina cuáles son las vías de protección constitucional del medio ambiente de los Estados participantes del Seminario conforme a las respuestas facilitadas en el cuestionario.

1. La evolución de la tutela constitucional de intereses difusos: la tutela del medio ambiente.

Desde comienzo de los años 70 han emergido con fuerza valores sociales como la protección de un medio ambiente, cuya tutela se ha encauzado a través de distintas categorías jurídicas, como la de intereses difusos o colectivos, o la de derechos fundamentales de tercera generación, y que plantean nuevos retos en cuanto a los mecanismos adecuados para garantizar su tutela y protección.

En algunos países iberoamericanos la tutela de intereses colectivos o difusos como el medio ambiente ha experimentado notables avances a través de las últimas reformas introducidas en sus Constituciones. Este es el caso de **República Dominicana**, que tras la reforma del 2010 incluye un artículo reconociendo “derechos colectivos y difusos” como la protección del medio ambiente (art. 66), y consagra, asimismo, el “derecho, tanto de modo individual como colectivo, al uso y goce sostenible de los recursos naturales; a habitar en un ambiente sano” (art. 67.1). Un derecho cuyo alcance frente a otros derechos fundamentales, como la libertad de empresa o el derecho al trabajo, está delimitando la doctrina constitucional (TC/0167/13 y TC/0021/17). En la **República de Paraguay** el art. 7 de la Constitución de 1992 consagra, por una parte, el “derecho a un ambiente saludable”, y, por otra, establece como objetivos prioritarios de interés social “la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral” (objetivos estos que deben orientar la legislación y la política gubernamental). El derecho al medio ambiente saludable ha sido objeto de tutela por la Sala Constitucional de la Corte Suprema en resoluciones en las que se pone de manifiesto la relevancia de este derecho y de su tutela (Acuerdo y Sentencia N° 80, de fecha 12/04/1996, o el Acuerdo y Sentencia N° 542/13), así como su preeminencia, en aras del “interés general”, cuando entre en conflicto con derechos individuales (entre otras Acuerdo y Sentencia N° 31 del 29/02/1996, y Acuerdo y Sentencia N° 371, del 09/08/2010). En el caso de **México**, el párrafo quinto del artículo 4 de la Constitución reconoce igualmente el derecho de toda persona a un “medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar”, el cual ha sido objeto de interpretación y protección por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo en revisión 307/2016).

La **República de Ecuador** ha dado un paso más: en su Constitución de 2008 ha asumido un enfoque biocéntrico reconociendo a la Naturaleza (a la Pacha Mama) el derecho “a que se respete íntegramente su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos” (art. 71, CRE). Al mismo tiempo establece que “toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza”. Es el primer país del mundo que recoge en su Constitución escrita este cambio de paradigma, en el que la Naturaleza misma se concibe como titular de derechos y se rompe con la concepción antropocéntrica del medio ambiente, al tiempo que articula una acción pública en defensa del mismo.

En otros Estados, por el contrario, tanto la concepción del “derecho a un medio ambiente sano”, como la determinación de quiénes están legitimados para actuar en su defensa, ha sido fruto de la doctrina constitucional. Este es el caso de **El Salvador**, en el que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema ha inferido del art. 117 de su Constitución (que recoge “el “deber del Estado de proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente”) un derecho a un medio ambiente saludable que incluye su goce, preservación y medidas de protección en caso de daños (sentencia de inconstitucionalidad 37-2004); ha identificado asimismo, como una derivación del mismo, el derecho al agua (sentencia de amparo 513-2012); y ha declarado obligaciones de hacer de distintas instituciones públicas frente a problemas o atentados ambientales (sentencia de amparo 400-2011).

Finalmente, en Estados como **España** o **Panamá**, la Constitución no articula un derecho fundamental al medio ambiente sano tutelable *per se*, sino que lo establece como un principio que precisa de la intermediación de normas ambientales (ya sean adoptadas en la esfera internacional, supranacional o interna) en las que precisen los mecanismos y estándares vinculantes de protección que definan el contenido de los derechos y/o intereses ambientales.

En **España** la interpretación amplia del concepto “interés legítimo” consagrado en el art. 24 de la Constitución de 1978 (que dispone que “todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”) abrió la puerta, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la tutela judicial de intereses difusos y colectivos como el medio ambiente. Por otra parte, el art. 45 CE declara que “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de

conservarlo”. Sin embargo, esta disposición se ubica entre los “Principios rectores de la política social y económica” (Capítulo III del Título II), no entre los derechos y libertades fundamentales que, conforme al art. 53.2 CE, pueden ser objeto de tutela constitucional por la vía del recurso de amparo (los reconocidos en los arts. 14 a 29, y sección segunda del art. 30 CE). Si bien el Tribunal Constitucional puso de relieve tempranamente la importancia de esta disposición (STC 64/1982), es doctrina reiterada del mismo que el art. 45.1 CE no enuncia un derecho fundamental (STC 199/1996 y 233/2015). Ello sin perjuicio de que los tribunales deben velar por el respeto del medio ambiente de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen este precepto constitucional, conforme exige también el art. 53.3 CE.

En el caso de la **República de Panamá**, en donde el art. 118 de su Constitución establece el “deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación”, juega un papel esencial su Ley General de Ambiente (1998) en la definición de los derechos ambientales. También en este caso la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema reconoció de forma temprana la legitimación procesal activa de cualquier persona para pedir la protección de derechos o intereses difusos ambientales a través de la acción contenciosoadministrativa de plena jurisdicción (resolución del 12 de marzo 1993 y Sentencia del 22 junio de 1994, Acción de plena jurisdicción, Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza vs. INRENARE). Tras la adopción de la Ley General de Medio Ambiente, la Sala Tercera ha extendido la legitimación procesal activa en estos casos, además, a los representantes del Ministerio Público (resolución del 28 julio de 2004, Acción de nulidad, Fiscal Quinto de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá contra dos Resoluciones de Gabinete y un Contrato Administrativo).

Por último, la Constitución de la **República de Uruguay** establece en su art. 47 que “La protección del medio ambiente es de interés general”, y prevé su desarrollo por Ley. Conforme a la información del cuestionario, para actuar ante los tribunales de lo contencioso-administrativo contra un daño ambiental, se confiere legitimación a quienes puedan acreditar un interés legítimo, personal o colectivo, así como la Ministerio Fiscal.

2. Cauces de los particulares y ONGs ambientales para hacer efectiva la tutela constitucional del medio ambiente.

En los Estados cuya Constitución consagra el derecho a un medio ambiente sano, su tutela se articula por la vía de la acción de amparo, regulándose de forma amplia la legitimación para su interposición.

Este es el caso **República Dominicana**, en donde no solo las personas físicas o morales y el Defensor del Pueblo se encuentran legitimadas para interponer la acción, sino que también se ha articulado el denominado “amparo colectivo” en el que cualquier persona puede participar voluntariamente en el proceso (arts. 68 y 69 de la ley orgánica), si bien su participación se limitará a expresar una opinión fundamentada sobre el tema debatido con el único y exclusivo objeto de informar al juez, quien tendrá en todo caso poder de control para moderar y limitar tales participaciones. En el **Paraguay** se reconoce, asimismo, una legitimación amplia y flexible en favor de toda persona para interponer amparos, individual o colectivamente, con el fin de “reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, [...] y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo”. El ejercicio una acción colectiva en defensa del medio ambiente se regula también en la Ley Orgánica del Ministerio Público (art. 43) del Paraguay, que también ha incorporado a su legislación la figura del *amicuscuriae* (Acordada N° 479 del 09 de octubre de 2007), habilitando así otra vía para la intervención de terceros ajenos a una controversia, pero cuya participación puede arrojar luz en la resolución del conflicto. En el caso de **El Salvador**, también la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema admite una legitimación amplia en los procesos de amparo que incluye la participación de organizaciones sociales para la protección de intereses difusos o en representación de derechos colectivos.

En **México**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido recientemente una legitimación flexible para promover el juicio de amparo, tanto de manera individual como colectiva, contra actos que vulneren el medio ambiente, no sólo desde una perspectiva subjetiva o antropocéntrica, sino también objetiva o ecologista (amparo en revisión 307/2016). Así, se ha reconocido que existe interés legítimo para promover amparo cuando existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado, lo cual puede demostrarse, entre otros casos, “cuando el accionante acredita habitar o utilizar el ‘entorno adyacente’ del ecosistema, entendiendo éste como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta”. Adicionalmente, el Código Federal de

Procedimientos Civiles prevé “acciones colectivas”, las cuales están diseñadas para tutelar y reparar daños a intereses difusos y colectivos, como el medio ambiente.

En otros Estados la justicia constitucional solo se ha pronunciado en vía de amparo sobre conflictos ambientales cuando a raíz del deterioro ambiental se hayan podido vulnerar otros derechos fundamentales de primera generación (como el derecho a la vida, la integridad física, o el derecho al domicilio). Así, en **España**, como se ha mencionado en el apartado precedente, el “derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad” no se concibe como un derecho fundamental que puede ser tutelado por la vía del recurso de amparo ex art. 53.2 CE. Sin embargo, siguiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal ha examinado en la STC 119/2001 (Caso Moreno Gómez), de 24 de mayo, si determinadas formas de agresión o deterioro del medio ambiente (en ese caso se trataba de un problema de contaminación acústica) puede vulnerar derechos fundamentales que el Tribunal Constitucional si debe proteger por la vía del amparo (como, en aquel caso, el derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario contenido en el art. 18 CE, y el derecho a la integridad física y moral protegido en el art. 15). En la **República de Panamá** el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en varias ocasiones por vía de amparo sobre cargos de violación al artículo 17 de la Constitución, que consagra el derecho a la vida, en relación con violaciones al régimen ecológico de la Constitución. La jurisprudencia constitucional panameña ha evolucionado desde posiciones restrictivas a la tutela de intereses difusos y la protección del medio ambiente, (como las de la los pronunciamientos a los que dio lugar el asunto del “Corredor Norte”, relacionado con la modificación de la Ley del Parque Natural Metropolitano 1995), a posiciones progresivamente más protectoras (asunto Proyecto Minero Cerro Petaquilla, 2017, en el que declaró ilegal un proyecto minero por su impacto negativo en el medio ambiente).

3. La influencia de instrumentos internacionales para la tutela del medio ambiente

Tal y como ya se ha puesto de relieve en la introducción a este apartado, determinadas Resoluciones adoptadas por organismos internacionales inspiraron la inclusión de disposiciones para la protección del medio ambiente de las Constituciones de Iberoamérica. Este es el caso de la Declaración de Estocolmo de 1972, que influyó en las Constituciones adoptadas o modificadas entre 1972 y 1992 (como la Constitución de **España** de 1978, la Constitución de **Ecuador** de 1979, la Constitución de **El Salvador** de 1983, o la de **Paraguay** de 1992). Al igual que la Declaración de Río

influyó en las modificadas o adoptadas tras su celebración en 1992 (como en la Constitución **de República Dominicana** de 1994, posteriormente sustituida por la de 2002 y, finalmente, por la de 2010).

Las Salas, Cortes y Tribunales Constitucionales han reconocido, a su vez, la dimensión global de la protección del medio ambiente, y la importancia de los tratados internacionales adoptados con este fin (**República Dominicana y México**), tomando en consideración en sus decisiones no solo el contenido de los tratados internacionales ratificados por sus Estados sino también, en ocasiones, instrumentos de *sof law* internacional como determinadas resoluciones de Naciones Unidas (**Salvador**).

Además, en algunos casos ha servido para estrechar de forma evolutiva el vínculo jurídico existente entre protección del medio ambiente y tutela de derechos humanos (como ha sido el caso en **España** y en **Paraguay**), poniendo de manifiesto cómo los atentados contra el medio ambiente pueden conllevar a su vez la vulneración de otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad física, o a la vida familiar y al domicilio.

4. La influencia de los procesos de integración regional

Algunos procesos de integración regional han prestado una especial atención a la protección del medio ambiente.

Este es el caso de la Unión Europea cuya política y Derecho ambiental ha tenido un importante impacto en **España**, tras su adhesión a las entonces Comunidades Europeas en 1986. El Derecho ambiental de la Unión Europea ha influido de manera decisiva en la determinación a nivel interno de los estándares y mecanismos normativos de protección del medio ambiente, así como en la configuración de algunos derechos procedimentales como el acceso a la información, participación pública y -en menor medida- acceso a la justicia. Por otra parte, en conjunción con la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios que rigen la aplicación del Derecho de la Unión en los Estados miembros, ha tenido un importante impacto en su aplicación por los tribunales ordinarios. Contribuye así a hacer efectivo el mandato que el art. 45 CE impone a todos los poderes del Estado de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales y de proteger el medio ambiente. En el marco de la doctrina del Tribunal Constitucional, por otra parte, esta influencia ha sido menor, ya que el Tribunal considera que las normas del ordenamiento de la Unión tienen carácter

“infraconstitucional” (STC 157/2016, de 22 de septiembre) y que, por consiguiente, no le compete su aplicación. Ello con independencia de que los principios y disposiciones ambientales de la Unión Europea han sido tomadas en consideración por el Tribunal Constitucional en conexión con el art. 45 CE (por ej., STC 15/2018, de 22 de febrero).

Por el contrario, los representantes de varios países Iberoamericanos consideran que la doctrina constitucional de sus países no ha recibido influencia alguna de los procesos de integración regional en Iberoamérica (**Guatemala**); en algunos casos se apunta como causa la falta de consolidación de estos procesos en la región (**El Salvador**), y, en otros, al hecho de encontrarse el proceso en una fase incipiente de integración (**República Dominicana**). Se ha señalado, asimismo, que los procesos de integración regional que están en marcha no han dado aún respuesta a las exigencias de protección del medio ambiente (**Uruguay**).

En una posición intermedia, **Paraguay** ha puesto de relieve como el proceso de integración regional MERCOSUR ha impulsado acuerdos entre los Estados Parte para generar mecanismos adecuados para proteger el medio ambiente, celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos, y que se configuran como normas a las que han de ajustarse las legislaciones nacionales. No se destaca por el momento, sin embargo, ningún impacto en la tutela constitucional del medio ambiente a raíz de la adopción de dichos acuerdos y su ejecución.

5. La influencia de la jurisprudencia de tribunales internacionales o regionales

La protección del medio ambiente en el sistema europeo e interamericano de derechos humanos, y en las Constituciones de nuestros países ha utilizado para la protección del medio ambiente un enfoque basado en su configuración como un derecho. Pese a ello, se puede tratar de un derecho que no es accionable, o difícilmente accionable por los ciudadanos.

Desde la década de los 90 algunos sistemas regionales de protección de derechos fundamentales, como el europeo y el interamericano, han avanzado -siempre desde una visión antropocéntrica- hacia la “ecologización” de los derechos humanos de primera generación. Se ha procedido así al reconocimiento del estrecho vínculo existente entre la protección del medio ambiente y los derechos fundamentales: dado que los atentados contra el medio ambiente, la contaminación, la pérdida de hábitats y biodiversidad, y el cambio climático pueden afectar a bienes jurídicos de muy diversa índole, incluidos los derechos fundamentales denominados de primera generación (los

derechos civiles y políticos) como el derecho a la vida y a la integridad física o moral, o el derecho a la intimidad y a la vida familiar, por citar solo algunos. Mediante una interpretación teleológica de su significado en la sociedad actual, los tribunales encargados de velar por el respeto de estos derechos han puesto de manifiesto el estrecho nexo entre la protección ambiental y los derechos fundamentales, ampliado el alcance de estos para incluir la obligación de las autoridades públicas de evitar que situaciones de deterioro ambiental susceptibles de menoscabar el disfrute de estos derechos. Se configuran así, en definitiva, como una vía indirecta de protección del medio ambiente, que puede actuar como una importante red de seguridad cuando existen lagunas o fallos en el sistema de protección del medio ambiente.

Así ha ocurrido en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Roma 1950), en el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha reconocido que la inactividad de las autoridades públicas para evitar tales daños puede conducir, en definitiva, a la declaración de la vulneración de los derechos fundamentales consagrados en tales convenios. Doctrina que fue asumida por el Tribunal Constitucional de **España** en la STC 119/2001 (Caso Moreno Gómez), de 24 de mayo.

Un enfoque similar ha seguido también la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a la hora de interpretar de algunos de los derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de 1969). En este caso, además, el Protocolo de San Salvador de 1988 el “derecho a vivir en un medio ambiente sano” (art. 11), pero sin abrir su tutela al sistema de peticiones individuales (vid. E.J. MARTINEZ PÉREZ, La tutela ambiental en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, Tirant lo Blanch, 2017, pp.46 ss). En todo caso, la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos ha tenido ocasión de dictar importantes fallos en los que ha reconocido de forma clara y contundente la estrecha relación entre los derechos fundamentales que protege la Convención y la tutela del medio ambiente (como la Opinión Consultiva OC-23/2017 de 15 de Noviembre de 2017, Solicitado por la República de Colombia, Medio ambiente y derechos humanos).

Algunos cuestionarios han puesto de relieve la influencia de esta jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la justicia constitucional de sus Estados, ya que se ha tenido en consideración para reforzar el propio análisis en el caso de los conflictos ambientales sometidos a su consideración (**El Salvador, Guatemala, Paraguay y México**). Además, también el diálogo

interjurisdiccional entre las Cortes y Tribunales nacionales está contribuyendo a enriquecer en este ámbito la doctrina y jurisprudencia constitucional (**El Salvador, Paraguay, México y República Dominicana**). Sin embargo, en el caso de otros Estados, no se ha identificado influencia alguna (**República de Panamá, Uruguay**).

6. Existencia de un derecho fundamental al medio ambiente objeto de tutela constitucional

Conforme se ha puesto a de manifiesto en apartados presentes, las Constituciones de algunos de los Estados participantes en el Seminario han introducido, como nuevo derecho fundamental (individual y colectivo), el derecho a un medio ambiente sano. Es el caso de la **República Dominicana (art. 66)**, de **Guatemala (arts. 125 a 128)**, **México (art. 4)** o de **Paraguay (art. 7)**. En otros casos, el reconocimiento de este derecho fundamental es fruto de una interpretación evolutiva de la Constitución por parte de las Salas, Cortes o Tribunales constituciones (**El Salvador**). Finalmente, en Estados como **España** o **Panamá** los derechos ambientales se definen fundamentalmente a través de las disposiciones adoptadas a nivel internacional o por los órganos normativos internos. En **España**, el “derecho a un medio ambiente adecuado al desarrollo de la personalidad” (art. 45 CE), se ubica entre los “Principios rectores de la política social y económica” lo que, junto a su grado de abstracción, ha llevado al Tribunal Constitucional a declarar que dicha disposición no consagra un derecho fundamental -que no puede ser, en definitiva, objeto de protección a través del procedimiento especial de amparo constitucional-, sin perjuicio de su importancia como principio que deben informar la actuación de todos los poderes públicos: de los legisladores, de los ejecutivos y, por supuesto, de los tribunales (STC 199/1996, de 3 de diciembre; y STC 233/2015, de 5 de noviembre). En la **República de Panamá**, igualmente, el alcance de los derechos ambientales se precisa en su Ley General de Medio Ambiente de 1998, al tiempo que la jurisprudencia ha venido aplicando de forma amplia las disposiciones sobre legitimación para actuar en defensa del medio ambiente. En Uruguay, el “interés general” de la protección del medio ambiente que contempla el art. 47 también precisa de su desarrollo por Ley.

7. Los principales retos de futuro

Entre los retos de futuro de la justicia constitucional en la defensa del medio ambiente se han identificado los siguientes: reforzar la eficacia de las sentencias de las Salas, Cortes o Tribunales Constitucionales para garantizar que la acción del Legislador y del Ejecutivo sean más respetuosas

con el medio ambiente (**El Salvador**); impulsar una mayor integración de las exigencias de protección del medio ambiente en la actuación de todos los poderes públicos y avanzar en la doctrina que vincula la protección del medio ambiente con el disfrute de los derechos fundamentales objeto de amparo constitucional (**España**). También se considera necesario contribuir a reforzar la eficacia de la normativa existente (**Paraguay**), así como profundizar en la jurisprudencia sobre la tutela de derechos e intereses colectivos y difusos (**República Dominicana**). Por su parte, en el caso de Uruguay se considera como un reto de futuro ampliar el enfoque de la legitimación activa para actuar en procesos constitucionales en defensa del medio ambiente. En **México** se reconoce que la línea jurisprudencial iniciada en esta materia es muy reciente, por lo que todavía quedan muchos aspectos por desarrollar y profundizar.

Finalmente, para todos los sistemas de justicia constitucional el principal reto sigue siendo avanzar hacia una tutela más eficaz del derecho a un medio ambiente sano.