



XII CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL
“RELACIONES ENTRE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y ORDINARIA:
EVOLUCIÓN DESDE LA REUNIÓN DE SEVILLA DE 2005”

PANAMÁ, DEL 16 AL 18 DE MAYO DE 2018

RESUMEN DE LAS RESPUESTAS AL CUESTIONARIO ⁽¹⁾

PRIMERA MESA 1. ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO DE LA
JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIÓN ORDINARIA.

1. ¿Cómo funcionan la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria, en cada uno de los países iberoamericanos?

Las respuestas recibidas permiten afirmar que en buena parte de los países representados en la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional existe un modelo de jurisdicción constitucional mixto, que combina el control concentrado por parte de un órgano constitucional —al que normalmente corresponde el control abstracto de la ley— y el control difuso por la jurisdicción ordinaria. Dentro de este marco general cada país presenta sus propias variaciones y matices.

La mayoría de países cuenta con un tribunal constitucional (Andorra, Bolivia, Chile, España, Guatemala, Nicaragua, Portugal y República Dominicana) ubicado extramuros

¹ Este documento resumen ha sido elaborado a partir de las respuestas que los países miembros de la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional han dado al cuestionario. Los textos íntegros de las contestaciones al cuestionario se incluyen en la versión electrónica del libro. El resumen ha sido elaborado con la colaboración de Esther Beceiro García, María del Mar Antonino de la Cámara, Carmen Iglesias Lago y Noel Villalba López, becarios del Servicio de Doctrina Constitucional del Tribunal Constitucional de España.

de la jurisdicción ordinaria y del que en ocasiones se predica la condición de “supremo intérprete de la Constitución”, como sucede en los casos de los tribunales constitucionales de Andorra y España.

La Constitución Española regula el tribunal constitucional separadamente de los órganos integrantes del poder judicial. El Tribunal ejerce potestades jurisdiccionales sin por ello confundirse con un órgano judicial: garantizar el respeto de la ley a la Constitución, asegurar la distribución funcional y territorial del poder y preservar la efectividad de los derechos fundamentales y libertades pública. Sintéticamente, el Tribunal Constitucional es juez de la ley, juez de los conflictos y juez de los derechos fundamentales. Ello no quiere decir, en modo alguno, que la preservación de la supremacía constitucional sea una función ajena a la actividad de los jueces y tribunales integrantes del poder judicial. Antes al contrario, a los órganos integrantes de los cinco órdenes jurisdiccionales (civil, penal, contencioso-administrativo, laboral y militar) corresponde asegurar que la Constitución es norma de normas, norma atributiva de poderes y norma origen de los derechos fundamentales. El poder judicial funciona a través de un sistema de recursos jerárquicos (apelación ante las audiencias provinciales y tribunales superiores de justicia; suplicación en materia social) que corona la función casacional del Tribunal Supremo.

En el caso de Andorra, los órganos que ejercen la potestad jurisdiccional ordinaria son: la Batllia d’Andorra, que conoce en primera instancia en las materias civil, penal — comprensiva de la instrucción— y contencioso-administrativa; actúa en composición unipersonal o como Tribunal de Batlles; el Tribunal de Corts conoce de las causas penales por delitos graves, en tanto que el Tribunal Superior de Justicia es la instancia común de apelación.

Portugal goza de un sistema de tipo mixto para el control concreto de la ley asumido tanto por los tribunales ordinarios (control difuso) como por el Tribunal Constitucional (control concentrado). Los tribunales pueden no aplicar aquellas normas que consideren inconstitucionales o ilegales y esta decisión es susceptible recurso ante el Tribunal

Constitucional, erigiéndose en presupuesto de legitimación procesal el haber suscitado la cuestión ante el tribunal *a quo*. No ocurre así con el control abstracto, que es competencia exclusiva del Tribunal Constitucional. Este control puede a su vez ser sucesivo, preventivo y por omisión.

El modelo mixto recién comentado es más común en los países latinoamericanos. Es el caso de la República Dominicana, donde se dan procesos que corresponden exclusivamente al Tribunal Constitucional, a saber: (a) la acción directa de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, reglamentos y resoluciones, (b) el control preventivo de tratados internacionales y (c) los conflictos de competencia entre poderes públicos y órganos constitucionales. El Tribunal conoce igualmente, bien que con carácter subsidiario, de los procesos constitucionales para la protección de los derechos fundamentales. En cambio, el control difuso de la constitucionalidad puede ser ejercido por todos los órganos del poder judicial. El Tribunal Constitucional de la República Dominicana hace notar que en fecha relativamente reciente (2011) se creó el Tribunal Superior Electoral, nuevo orden jurisdiccional especializado con competencia en materia de amparo electoral.

Tanto en Bolivia como en Guatemala el Tribunal o Corte Constitucional, respectivamente, son órganos independientes del poder judicial, pero la justicia constitucional es ejercida de consuno por el órgano constitucional y la jurisdicción ordinaria.

En Bolivia el Tribunal Constitucional Plurinacional conoce en única instancia de los asuntos de puro derecho sobre la constitucionalidad de leyes, estatutos autonómicos, cartas orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales, ya que tiene como finalidad velar por la supremacía de la Constitución, ejercer el control de constitucionalidad y precautelar el respeto y vigencia de los derechos y garantías constitucionales. La justicia ordinaria está integrada en el caso de Bolivia por i) la jurisdicción ordinaria, que se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, tribunales de sentencia y los jueces; ii) la jurisdicción

agroambiental, ejercida por el Tribunal Agroambiental y jueces agroambientales y iii) la jurisdicción indígena originario campesina, que es ejercida por sus propias autoridades. Todas estas jurisdicciones componen el Órgano Judicial del Estado Plurinacional de Bolivia. A su vez, el Consejo de la Magistratura es la instancia responsable del régimen disciplinario de la jurisdicción ordinaria y agroambiental, de control y fiscalización del manejo administrativo, financiero y de las políticas de gestión.

En Guatemala la justicia ordinaria es ejercida por juzgados de primera instancia, juzgados de paz, salas de la corte de apelaciones y la Corte Suprema de Justicia. Esta última se organiza en cuatro cámaras (penal, civil, amparo y antejuicio) y tiene competencia para conocer amparos contra diferentes funcionarios a los que se impute vulneración de las leyes y la Constitución por medio de actos arbitrarios, así como planteamientos de inconstitucionalidad de la ley en casos concretos. Sus resoluciones son impugnables en alzada ante la Corte de Constitucionalidad, que ostenta competencias específicas en materia constitucional y está facultada para conocer en única instancia de acciones de amparo contra las más altas autoridades, e inconstitucionales generales proferidas del Congreso de la República, Corte Suprema de Justicia o Presidente y Vicepresidente de la República. El amparo puede promoverse contra cualquier autoridad, tanto públicas o privadas, siempre que se le reproche que haya cometido un acto arbitrario que produzca violación a la Constitución y a las leyes, o exista una amenaza de que este se producirá.

Mención especial merece el sistema chileno en lo que atiende al control preventivo que realiza su Tribunal Constitucional, ya que se extiende a proyectos de ley que sean considerados inconstitucionales por parte de un grupo de miembros del Congreso Nacional. El Tribunal Constitucional de Chile conoce por esta vía de recursos que tengan por objeto leyes orgánicas constitucionales, tratados internacionales sobre normas de carácter orgánico constitucional y leyes interpretativas de la Constitución, pudiendo acordar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de preceptos legales. Las competencias del Tribunal, recogidas en el artículo 93 de la Constitución, consisten en el control de constitucionalidad de normas y en atribuciones relacionadas con la jurisdicción

de Estado (declaración de ilegalidad de partidos políticos, resolver contiendas de competencia, etc.).

Nicaragua centra su respuesta en el amparo de derechos fundamentales. Hace hincapié en la existencia de algunas excepciones al principio de subsidiariedad pues por vía jurisprudencial se ha abierto la posibilidad de enjuiciar directamente —esto es, sin necesidad agotar los recursos ordinarios— las denuncias de vías de hecho o violaciones flagrantes de derechos fundamentales. La Corte Suprema de Justicia se divide en cuatro salas: de lo Civil, de lo Penal, de lo Constitucional y de lo Contencioso-Administrativo. La Sala de lo Constitucional conoce y resuelve los recursos de amparo por violación de los derechos establecidos en la Constitución, de acuerdo a la Ley de amparo. Las reformas constitucionales del año 2014 ampliaron la jurisdicción constitucional al abrir la posibilidad de recurrir en amparo cualquier resolución judicial o administrativa. La declaración de inconstitucionalidad es competencia de la Corte Plena

En contraste con los países hasta aquí comentados, Venezuela, Costa Rica, Colombia y El Salvador cuentan con una única jurisdicción: el poder judicial, que a su vez contiene un órgano constitucional especializado.

En Venezuela, la jurisdicción constitucional es ejercida por todos los tribunales de la República por medio del control difuso de constitucionalidad y el conocimiento de las acciones de amparo constitucionales. En el seno del Tribunal Supremo de Justicia existe una Sala Constitucional, a la que corresponde el control concentrado de constitucionalidad (sea por acción u omisión), la potestad extraordinaria de revisión constitucional, la interpretación constitucional y resolver las colisiones entre leyes y las controversias constitucionales.

Por lo que respecta a Costa Rica, aunque la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria se integran en el poder judicial, cada una posee competencias diferentes. Específicamente, corresponde a la Sala Constitucional la protección de derechos fundamentales, el control de constitucionalidad y el conflicto entre los poderes del Estado. También en Colombia la jurisdicción es una sola, dividida en diversas áreas

competenciales: la constitucional, al igual que la ordinaria, posee la suya propia (desde 1991 el Tribunal Constitucional no forma parte de la Corte Suprema). La jurisdicción constitucional aúna un control abstracto, consistente en cotejar el texto de la Constitución Política con normas de inferior jerarquía, y un control concreto a través de litigios que vinculan a personas cuyos derechos fundamentales resultan amenazados o vulnerados.

En El Salvador la jurisdicción constitucional asume un modelo de control concentrado a cargo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia —órgano especializado dentro de la propia Corte—, además todos los jueces y tribunales pueden ejercer el control difuso de constitucionalidad de las leyes o de tratados internacionales. La Sala, compuesta por cinco magistrados, es el único órgano con competencia para invalidar con carácter general y obligatorio disposiciones jurídicas o actos de aplicación directa de la Constitución, cuando produzcan una infracción de trascendencia constitucional. El presidente de la Sala reúne además la condición de presidente de la Corte Suprema de Justicia y del Órgano Judicial. Sus competencias abarcan: i) el control previo y posterior de la ley, bien mediante el proceso de inconstitucionalidad —que se inicia a petición de cualquier ciudadano o en virtud del ejercicio del control— bien en virtud del ejercicio del control difuso de constitucionalidad por cualquier juez o tribunal, en cuyo caso el proceso de inconstitucionalidad se inicia con la certificación del pronunciamiento judicial que contiene la inaplicabilidad de la norma infraconstitucional; ii) el control de omisiones legislativas y iii) los procesos de amparo y *habeas corpus*. La jurisdicción ordinaria está conformada por el resto de salas que integran la Corte Suprema de Justicia, las cámaras de segunda instancia, los jueces de primera instancia y los jueces de paz. Estos órganos pueden ejercer un control de constitucionalidad del que resultará, eventualmente, la inaplicación de normas que contravengan la Constitución. Las cámaras de segunda instancia que tienen su sede en la capital conocen del proceso de *habeas corpus*, cuya decisión puede ser revisada ante la Sala de lo Constitucional.

Por último, tanto en México como en Paraguay la jurisdicción constitucional se concentra en los tribunales que conforman el poder judicial, en particular en la Suprema

Corte de Justicia, órgano facultado para la declaración de inconstitucionalidad tanto de las leyes u otros instrumentos normativos como de las sentencias de los órganos judiciales inferiores.

En México el control directo de constitucionalidad se ejerce a través de las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, el juicio de amparo y los medios de impugnación en materia electoral. En este modelo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el intérprete máximo de la Constitución, tal y como lo indican sus facultades para resolver en forma exclusiva controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, y para resolver amparos indirectos y directos donde subsistan problemas de constitucionalidad de normas generales. La única excepción es la materia electoral, en la cual la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encarga de pronunciarse en última instancia de los asuntos que se presentan a través de los medios de impugnación que existen en la materia, y donde el control abstracto de constitucionalidad que se realiza mediante la acción de inconstitucionalidad es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La jurisdicción ordinaria corresponde en el ámbito de sus respectivas competencias a los tribunales federales y a los tribunales de las entidades federativas. Unos y otros tienen posibilidad de ejercer, en materia de derechos humanos, un control difuso incidental de la regularidad constitucional. En conclusión, el poder judicial de la Federación, de acuerdo a lo que determina el artículo 94 constitucional, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito, quedando la administración, vigilancia y disciplina de los tribunales federales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Por su parte, el poder judicial de los estados queda a cargo de los tribunales que establezcan las respectivas constituciones estatales.

En Paraguay, el control de constitucionalidad corresponde al poder judicial, que es el encargado de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de los actos de los distintos poderes y órganos del Estado. Se trata de un sistema concentrado cuyo ejercicio queda a

cargo de un solo órgano: la Corte Suprema de Justicia, instancia competente para la declaración de inconstitucionalidad tanto de leyes u otros instrumentos normativos como de las sentencias de los órganos judiciales inferiores. Así, la supremacía constitucional consagrada por el artículo 137 de la Constitución Nacional se halla específicamente protegida y hecha efectiva por la garantía de inconstitucionalidad que, junto con el *habeas corpus*, el amparo y el *habeas data*, tiene por objeto asegurar la efectividad de los derechos consagrados por la Constitución.

2. ¿Qué efectos tienen los pronunciamientos emitidos por los Tribunales o Cortes Constitucionales, en las jurisdicciones ordinarias y especiales?

En relación con los efectos de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, las respuestas recibidas se pueden dividir tres grupos: i) las correspondientes a aquellos países en los que los pronunciamientos de la Corte Constitucional tienen efectos *erga omnes*, ii) aquellos cuyos efectos se ciñen al caso concreto y iii) supuestos variables en los cuales los efectos dependen del tipo de proceso.

i) Gran parte de los países representados en la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional atribuye a las decisiones de sus Cortes Constitucionales efectos *erga omnes*, vinculantes para todos los poderes públicos.

En Andorra, las sentencias del Tribunal Constitucional vinculan a los poderes públicos y a los particulares. La doctrina interpretativa de la Constitución que elabora el Tribunal Constitucional como fundamento de sus sentencias también vincula a los diferentes órganos de la jurisdicción ordinaria.

En Bolivia, las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad y recurso contra tributos tienen efecto general. El artículo 203 de la Constitución precisa que las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional Plurinacional son de carácter vinculante para legisladores, autoridades, tribunales y particulares y de cumplimiento obligatorio para las partes, sin que quepa recurso ulterior contra ellas. El carácter

vinculante se extiende a las razones jurídicas o *ratio decidendi* de las decisiones. La resolución que conceda la acción de defensa podrá determinar, en su caso, además de la vulneración la existencia o no de indicios de responsabilidad civil, en cuyo caso fijará el monto de la indemnización, o penal, con remisión de antecedentes al ministerio público y a la Procuraduría General del Estado cuando corresponda. Si la responsabilidad fuere atribuible a un servidor público, el órgano judicial que concedió la acción ordenará la remisión de la resolución a la máxima autoridad administrativa de la entidad donde preste sus servicios para el inicio, si corresponde, del proceso disciplinario. Las resoluciones dictadas en acciones de defensa deben ser ejecutadas inmediatamente, sin perjuicio de su remisión para revisión al Tribunal Constitucional Plurinacional.

En Colombia, los pronunciamientos de la Corte pueden declarar inconstitucionales, interpretar o modular en su contenido y efectos espaciales o temporales las normas de otros órdenes jurisdiccionales. Este hecho no contradice la igualdad horizontal de todos los órdenes jurisdiccionales, pues cada uno actúa en su respectiva área de competencia, y el de la Corte es velar por la supremacía e integridad de la Carta Política. Por esta razón sus decisiones no se proyectan exclusivamente sobre un litigio concreto y gozan de efectos *erga omnes*, imponiéndose sus criterios jurídicos al legislador, la administración y los operadores encargados de resolver sobre conflictos *inter partes*.

Según la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, los pronunciamientos de la jurisdicción constitucional tienen efectos vinculantes *erga omnes*, excepto para la propia jurisdicción constitucional, pudiendo la Sala resolver de manera diferente ante situaciones similares sin que ello implique una lesión a los derechos fundamentales de la parte recurrente.

En El Salvador, las decisiones de la Sala son vinculantes para la jurisdicción ordinaria. Por un lado, las sentencias emitidas en procesos de inconstitucionalidad promovidos por ciudadanos tienen efectos vinculantes para todos los poderes públicos y los particulares. Mismos efectos generales se derivan de las sentencias emitidas en procesos de inconstitucionalidad iniciados a raíz de la inaplicabilidad pronunciada por un juez o

tribunal ordinario, si bien la decisión del juez que inaplicó la norma infraconstitucional se mantiene para el caso concreto en que fue pronunciada, pues el proceso de inconstitucionalidad es independiente de los procesos en los que se origina la decisión de inaplicación, y las certificaciones de sus resoluciones sobre la inaplicabilidad de normas infraconstitucionales remitidas a la Sala por los operadores jurídicos representan únicamente el cauce de conexión entre el control difuso y el control concentrado de constitucionalidad de las leyes. Por otro lado, en las decisiones emitidas en los procesos de control concreto (amparo y *habeas corpus*), la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales realizada por la Sala debe ser atendida por los demás órganos del Estado, incluidos los tribunales, autoridades y funcionarios.

España responde ampliamente sobre los efectos de las resoluciones de su jurisdicción constitucional en función del proceso del que aquellas traigan causa. Los pronunciamientos de su Tribunal Constitucional tienen efecto de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, sin que quepa recurso alguno contra la sentencia constitucional. Esto implica que el conflicto resuelto en el fondo queda decidido definitivamente, sin que ninguna autoridad pueda desligarse o ignorar la decisión acordada. Consecuentemente, la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen “plenos efectos” *erga omnes*, por lo que vinculan a todos los poderes públicos. Esta plenitud de efectos conlleva la vinculación a la doctrina sobre la que se sustenta la decisión de modo que cualquier asunto futuro tendrá que ser resuelto siguiendo los mismos criterios, salvo cambio de doctrina por el propio Tribunal en pleno. Los efectos temporales de las sentencias, pueden ser diversos.

La regla para los procesos de inconstitucionalidad (recursos y cuestiones de inconstitucionalidad) es la conexión entre declaración de inconstitucionalidad y nulidad, sin que ello permita revisar procesos concluidos mediante sentencia con fuerza de cosa

juzgada en los que se haya hecho aplicación las normas declaradas inconstitucionales. Las sentencias interpretativas gozan de efectos *ex nunc*, por lo que tampoco permiten la reapertura de procesos ya finalizados. En los conflictos constitucionales las sentencias que los resuelvan pueden anular la disposición, resolución o acto origen de la controversia o limitarse a la declaración de la titularidad de la competencia, cuando así resulte de la protección de los derechos e intereses de tercero o carezca de objeto una declaración de nulidad por versar sobre una norma ya derogada. Las sentencias de amparo sientan la doctrina vinculante para todos los poderes públicos, en particular los órganos judiciales. La sentencia estimatoria puede incluir los siguientes pronunciamientos: i) declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, ii) el reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado y iii) el establecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.

En Guatemala, las decisiones de la Corte de Constitucionalidad tienen igualmente plenos efectos frente a todos. En el caso de ejercicio del control difuso de la constitucionalidad de las leyes, el órgano judicial que conozca del caso podrá inaplicar la norma legal de cuya constitucionalidad dude. Por otro lado, las decisiones adoptadas en materia de amparo son las que producen mayores efectos producen sobre la actuación de la justicia ordinaria pues permiten controlar la acción de jueces y tribunales. Su estimación permite dejar en suspenso la ley, el reglamento, resolución o acto impugnados, restableciendo la situación jurídica afectada y ordenándose a la autoridad cuestionada la emisión de una nueva decisión sin el vicio reprochado; en casos de dilaciones indebidas, puede imponerse un plazo para resolver y cabe también que la Corte fije los elementos de aplicación de la ley al caso concreto, cuando el amparo se interpone por omisión de la autoridad en la emisión de la reglamentación de la ley.

La Constitución de la República Dominicana establece expresamente que las decisiones del Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado, gozando así de fuerza imperativa como

norma jurídica. Así, sus decisiones influyen en los criterios a valorar por el poder judicial y el Tribunal Superior Electoral para la tutela de derechos fundamentales, concretando de esta manera el catálogo establecido en la Constitución. Además, vinculan al propio Tribunal Constitucional, lo que implica que si este establece un principio de derecho como aplicable a una situación de hecho, deberá mantener su posición y aplicarlo a los casos futuros cuyos hechos sean sustancialmente idénticos.

ii) Otro amplio grupo de Estados distingue los efectos de los pronunciamientos de sus cortes constitucionales en función del tipo de proceso ante el que se encuentren. En general, las decisiones emitidas en procesos de control abstracto tendrán efectos *erga omnes*, mientras que las decisiones correspondientes a los procesos de control concreto tendrán únicamente efectos *inter partes*.

Así, en México solo las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son susceptibles de generar efectos generales. Solo ella, en su dimensión de tribunal de constitucionalidad, tiene la posibilidad de expulsar del sistema jurídico aquellas normas que contravengan los preceptos de jerarquía constitucional.

La Constitución de los Estados Unidos mexicanos supedita la anulación de las normas a través de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales a la concurrencia de una mayoría de al menos ocho de los once ministros que integran el pleno de la Suprema Corte de Justicia. En los demás casos, las resoluciones tendrán efectos únicamente *inter partes*. La propia Constitución precisa que las declaraciones de invalidez no tendrán efectos retroactivos “salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”. En fin, es la misma Constitución la que establece las consecuencias del incumplimiento de las sentencias dictadas por la Suprema Corte y que van desde el otorgamiento de una prórroga del plazo legal conferido hasta la separación del cargo de la autoridad responsable del incumplimiento, con comunicación al juez de distrito. En relación con los efectos de las resoluciones en juicios de amparo, la Constitución, además de los efectos entre las partes en los amparos indirectos y los directos resueltos por cualquier órgano con jurisdicción

en la materia (juzgados de distrito, tribunales unitarios o colegiados de distrito y Suprema Corte de Justicia), contempla la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Se trata de un pronunciamiento que solo puede emitir la Suprema Corte y siempre que concurra la ya indicada mayoría cualificada de ocho de los once ministros.

En materia electoral, pese a que a través de los medios de impugnación se ejerce un control directo de la constitucionalidad, los órganos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han de limitarse a la inaplicación de las normas que eventualmente resulten contrarias a la Constitución y, por tanto, las resoluciones en la materia solo producen efectos *inter partes*.

En Nicaragua, las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia producen diferentes efectos, de conformidad con la Ley de Amparo. La Constitución se decanta por la nulidad si se trata de una ley inconstitucional o de un acto violatorio de los derechos constitucionales, en tanto que la Ley de Amparo hace referencia a su inaplicabilidad a partir del momento en que se notifique la sentencia de inconstitucionalidad, lo que ha generado jurisprudencia en ambos sentidos. En el recurso de amparo, el efecto de la sentencia estimatoria es *inter partes*. Cuando el acto impugnado sea de carácter positivo, la sentencia que otorgue el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos transgredidos, restableciendo las cosas al *statu quo ante*.

Cuando el acto o actos reclamados sean de carácter negativo o de gravamen, el efecto del amparo será obligar a las autoridades o funcionarios responsables a que actúen en el sentido de respetar la ley o garantía de que se trate.

En Portugal, las decisiones del Tribunal Constitucional en los casos de control concreto tienen valor de cosa juzgada formal en el proceso en el que se dictan, sin que ello impida que una cuestión idéntica sea suscitada por las mismas partes en otro proceso y el tribunal correspondiente, sea ordinario o el Tribunal Constitucional, tome una decisión diferente. Las decisiones no tienen efectos *erga omnes*, pero influyen como corriente jurisprudencial interpretativa. El Tribunal Constitucional únicamente se

pronuncia sobre la inconstitucionalidad de la norma, y no en cuanto al fondo de la cuestión estrictamente legal suscitada ni en cuanto a la forma de ejecución de la decisión. De este modo, se limita a revocar la resolución impugnada, retrotrayendo las actuaciones para que sea el órgano judicial el que decida conforme a la orientación proveniente del Tribunal Constitucional. En estos casos, el hecho de que el Tribunal Constitucional afirme que una norma es inconstitucional no la elimina automáticamente del ordenamiento jurídico; sin embargo, si la misma norma se considera inconstitucional o ilegal en tres casos, se podrá promover un proceso de control abstracto sucesivo.

En los procesos de control abstracto, la declaración de inconstitucionalidad produce efectos *erga omnes* y retroactivos. Sin embargo, la retroactividad tiene como límite los casos juzgados, excepto si se refiere a casos en materia penal, disciplinaria, o ilícitos en materia social y la norma fuera de contenido menos favorable al acusado. En ciertas circunstancias, por razones de seguridad jurídica, equidad o de interés público, el Tribunal Constitucional puede fijar un alcance más restrictivo a los efectos de la inconstitucionalidad, haciéndolo constar en la decisión. Además, es posible un control abstracto de inconstitucionalidad por omisión, en cuyo caso, el efecto se limitará a un impulso legislativo, realizando un llamado al órgano legislativo competente, si bien su uso ha sido muy limitado.

Venezuela señala que, de manera general, los fallos de la Sala Constitucional producen efecto específico en el caso sometido a su conocimiento. También tienen efecto específico las sentencias de la Sala Plena en la resolución de conflictos de competencia entre tribunales que no tengan superior común, cuando la demanda no se trate de una acción de amparo constitucional. Por el contrario, producen efectos *erga omnes* las sentencias dictadas con ocasión a la acción por inconstitucionalidad de norma, el recurso por omisión constitucional, la resolución de las demandas de protección de los derechos e intereses colectivos y difusos, o los recursos de interpretación constitucional, así como cualquier fallo que contenga un criterio vinculante en cuanto a los principios, valores o normas constitucionales.

iii) Finalmente, en algunos países los efectos de las decisiones de la jurisdicción constitucional se agotan en el caso concreto.

Chile señala que la estimación del requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad promovido por una de las partes o el juez faculta al Tribunal para declarar inaplicable la disposición normativa, lo que impide al juez ordinario que conoce del asunto litigioso hacer uso de tal disposición en la resolución del caso. Esta inaplicabilidad se sustancia tras vista en audiencia pública, y por regla general solo tiene efectos para el caso concreto en que se solicita, sin perjuicio de que, por mayoría calificada de Ministros del Tribunal, se declare la inconstitucionalidad con efectos *erga omnes* de los preceptos legales y su expulsión del ordenamiento jurídico.

En Paraguay, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales, las sentencias declarativas de inconstitucionalidad se limitan en su alcance al caso concreto, En cuanto a los efectos asignados, puede declararse la nulidad de las resoluciones judiciales (sentencias o interlocutorias) o la inaplicabilidad de las leyes u otras normas. Cabe resaltar una peculiaridad de los efectos del fallo constitucional respecto de la jurisdicción ordinaria. Cualquier acto del poder público puede ser impugnado por razones de constitucionalidad, salvo las resoluciones de la propia Corte, frente a las que solo cabe la solicitud de aclaración o, para supuestos tasados (providencias o resolución de costas), recurso de reposición.

3. ¿Qué grado de eficacia tienen los pronunciamientos constitucionales en la jurisdicción ordinaria y especial? Señale los aspectos puntuales a mejorar.

Las diferentes respuestas dadas ponen de manifiesto distintos grados de eficacia de los pronunciamientos constitucionales en la jurisdicción ordinaria y especial de los países participantes.

En el caso de Andorra, la eficacia de los pronunciamientos, que tienen valor de “cosa juzgada”, es total y no se identifican aspectos susceptibles de mejora.

Bolivia afirma que la eficacia de los pronunciamientos constitucionales es total puesto que el constituyente ha previsto que, ante un posible incumplimiento de una decisión constitucional, se generen automáticamente las responsabilidades previstas en la Constitución Política del Estado y en el Código Procesal Constitucional y se remitan respectivamente los antecedentes a la Procuraduría General del Estado o al ministerio público, a los efectos de proseguir las acciones civiles o penales derivadas del incumplimiento de sus decisiones. Además, el Tribunal Constitucional Plurinacional, Jueces y Tribunales de Garantías Constitucionales adoptarán las medidas necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones, entre las que se encuentran el requerimiento de la intervención de la fuerza pública, la remisión de antecedentes ante la autoridad administrativa a los efectos disciplinarios que correspondan y la imposición de multas progresivas a la autoridad o persona individual o colectiva que incumplan sus decisiones, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieran emerger. En cuanto a posibles mejoras, Bolivia menciona la incorporación de jueces en materia constitucional con base en el principio de especialidad como política institucional, ya que materializará la eficacia del respeto y protección a derechos y garantías constitucionales y asegurará mayor certidumbre jurídica a los beneficiarios del sistema.

Por su parte, Costa Rica también afirma que los pronunciamientos constitucionales tienen una eficacia total, en especial en cuanto al acatamiento por los jueces ordinarios de las órdenes de la Sala Constitucional. Más problemático resulta cuando son otras autoridades públicas las que deben obedecer, ya que las causas por desobediencias rara vez implican la condena penal del desobediente. Añade además que su eficacia se garantiza a través del Departamento de Seguimiento de Sentencias.

En su respuesta Chile manifiesta que, declarado inaplicable por el Tribunal un determinado precepto legal, al juez ordinario le queda prohibido aplicar tal disposición. Pese a que el Tribunal no cuente con mecanismos legales concretos para dar cumplimiento efectivo a sus sentencias, en general la jurisdicción ordinaria las asume como propias.

En Colombia, las decisiones de la jurisdicción constitucional obligan a todos los poderes por igual. En el ámbito del control abstracto esto no presenta mayores problemas: la jurisdicción ordinaria y las especiales se limitan a seguir la interpretación hecha por la constitucional para el ámbito civil, penal, laboral, comercial, administrativa, disciplinario, indígena o de paz. En relación con el control concreto, sin embargo, el juez de constitucionalidad crea o replantea ocasionalmente criterios que generan algún problema a la hora de acatar la resolución. Se ejemplifica la cuestión haciendo referencia a ciertos fallos que incluyen órdenes dirigidas al legislador, órdenes que afectan a la vida política y social del Estado y tienen connotaciones ideológicas que dificultan su acatamiento. Entre los mecanismos útiles para la eficacia de las decisiones del Tribunal, se citan las audiencias públicas, los foros académicos, las explicaciones institucionales o una adecuada divulgación de las resoluciones adoptadas.

En El Salvador, las decisiones y los criterios interpretativos de la Sala son vinculantes para la jurisdicción ordinaria. Como un avance en la concienciación de los jueces sobre su función de garantes de la Constitución se consigna el incremento de pronunciamientos sobre la inaplicabilidad de normas infraconstitucionales remitidos a la Sala. Sin embargo, se señala como un reto pendiente la superación de una concepción estrictamente literalista de la ley, tomándose algunas resoluciones como ejemplo de la aún vigente idea de supremacía de la ley frente a la propia Constitución (Sala de lo Civil de 8 de septiembre de 2003). También se menciona como aspecto a mejorar la desatención por algunos jueces ordinarios de los precedentes jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional, verdadera actividad creadora de reglas constitucionales que sienta un canon de obligatoria observancia para todos los poderes públicos y absolutamente capital para la efectividad del control difuso de inconstitucionalidad actividad que exigirá de los tribunales ordinarios la previa comprobación de que la norma no haya sido objeto de un pronunciamiento previo de la jurisdicción constitucional.

Como ya se ha comentado en la respuesta anterior, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional de España son vinculantes para los órganos judiciales que han conocido del proceso en las instancias y recursos previos, aunque en algunas ocasiones el

cumplimiento por el órgano judicial de una sentencia del Tribunal Constitucional puede requerir una interpretación de su alcance a fin de dar un cabal cumplimiento a lo resuelto y adoptar las medidas pertinentes para hacer efectivo el derecho fundamental reconocido. Bien entendido que tal consideración y aplicación por el órgano judicial no puede conducir a un resultado contradictorio con lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional ni a dictar resoluciones que menoscaben la eficacia de la situación jurídica subjetiva en ella declarada. Ello puede dar lugar a incidentes de ejecución de sentencias constitucionales que, eventualmente, pueden conducir a que se anulen los actos judiciales que no han ejecutado correctamente el fallo constitucional y a la adopción de las medidas pertinentes.

En Guatemala, la sentencia que otorga el amparo fija un término para su cumplimiento, que será en principio de veinticuatro horas, salvo que el Tribunal considere necesario un término mayor. Tanto si se concede el amparo provisional como el definitivo la persona a quien se le notifique está obligada a cumplir exactamente la orden del tribunal de amparo, pudiéndose ordenar en caso contrario su encausamiento, sin perjuicio de adoptarse todas aquellas medidas que conduzcan a la inmediata ejecución de la resolución de amparo. Por su parte el tribunal de amparo posee facultades para adoptar cuantas medidas conduzcan al cumplimiento de la sentencia (librar órdenes y mandamientos a autoridades, funcionarios o empleados públicos o personas obligadas; fijar los daños y perjuicios que deberá pagar el obligado si hubiere demora o resistencia a ejecutar lo resuelto en la sentencia...). Respecto a los aspectos a mejorar, se menciona un problema en torno a la relación existente entre las jurisdicciones ordinaria y constitucional, como es la dilación provocada por el planteamiento de un amparo en los asuntos de la jurisdicción ordinaria. Esto sucede en la mayoría de ocasiones porque ante el planteamiento de un amparo cuestionando una decisión de la jurisdicción ordinaria se suspende la tramitación del litigio. La Corte de Constitucionalidad ha adoptado disposiciones reglamentarias según las que solo debe producirse la suspensión cuando no se haya otorgado amparo provisional; sin embargo, este mecanismo no ha bastado en la práctica para evitar las dilaciones. Otro aspecto que podría mejorarse es el relativo a la

supervisión de la ejecución de sentencias estimatorias del amparo: la legislación aplicable contempla una vía incidental para garantizar la efectiva ejecución de estas sentencias, pero al regirse por el principio de justicia rogada no permite la intervención de oficio de la Corte.

Las disposiciones constitucionales y legales en México confieren a la jurisprudencia un papel fundamental en la integración del sistema jurídico. En el caso de los asuntos constitucionales, la jurisprudencia hace posible que los criterios que establecen los órganos con facultades para interpretar en forma directa la Constitución, particularmente la Suprema Corte de Justicia, produzcan consecuencias jurídicas más allá de los casos que les dieron origen. En este sentido, puede decirse que la jurisprudencia es una institución que favorece la uniformidad de criterios, contribuyendo así a la protección de los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley propios de cualquier Estado constitucional de Derecho. En cuanto a las vías que permiten a los órganos de justicia constitucional sancionar a aquellas autoridades que no acaten lo que dictan sus sentencias, la Suprema Corte puede, como ya se ha reseñado anteriormente, acordar la separación del cargo de las autoridades que incumplan sus resoluciones en acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo.

Nicaragua destaca las dificultades que presenta la ejecución de las sentencias de amparo, especialmente aquellas en materia de libertad individual relacionadas con condenas por narcotráfico, financiación del terrorismo, tráfico de personas y tráfico de armas.

Paraguay no dispone actualmente de ningún informe sobre el nivel de cumplimiento de las sentencias constitucionales ni el plazo en que son ejecutadas. En principio, el cumplimiento de los efectos materiales de los fallos constitucionales le corresponde a la propia Sala. Por ende, que se acaten sus pronunciamientos depende de que ese tribunal disponga de las herramientas necesarias para lograrlo. Una posibilidad interesante, que deriva de la experiencia al respecto de la jurisdicción contencioso-administrativa, sería que la Sala contara con jueces ejecutores propios. Su tarea consistiría en velar el cumplimiento efectivo de las sentencias, para dar así respuesta a las múltiples quejas por desobediencia

que se reciben en la actualidad. Se echan en falta asimismo sistemas estadísticos y de seguimiento que permitan sopesar la efectividad de los fallos y detectar las debilidades que puedan estar dando lugar a los incumplimientos. Sobre esto, la Sala ya ha venido avanzando desde hace unos cuatro años con el trabajo que viene llevando adelante con la Oficina de Estadísticas Judiciales; no obstante, los retos en esta materia son ingentes.

El sistema mixto portugués ha planteado problemas en las relaciones entre ambas jurisdicciones, prevaleciendo en los casos de recursos la decisión del Tribunal Constitucional sobre las de los tribunales comunes. Además, reconoce que existen situaciones que carecen de tutela jurídico-constitucional, ya que la admisibilidad del recurso no se basa en la violación de derechos fundamentales por actos judiciales. Se ha constatado la existencia de recursos que cumplen los requisitos de admisibilidad, pero que son meramente dilatorios pues buscan tutelar intereses de naturaleza distinta a los derechos fundamentales. Se apunta que sería más adecuado introducir un recurso de amparo, de naturaleza subsidiaria, para la tutela de los derechos fundamentales, no solo contra normas, sino contra actos políticos y decisiones judiciales. Además, enumeran una serie de propuestas concretas para mejorar la eficacia del sistema, incluyendo, entre otros, una simplificación de los requisitos de admisibilidad de los recursos ante el Tribunal Constitucional.

República Dominicana indica que las decisiones del Tribunal Constitucional han sido recibidas, en general, con un alto grado de aceptación por los demás órganos jurisdiccionales del país, y sus precedentes han sido asumidos por el Poder Judicial y el Tribunal Superior Electoral con un alto grado de fidelidad. Por el contrario, subsisten ciertas dificultades para hacer valer la eficacia de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional frente al Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, lo que ha derivado en la puesta en funcionamiento en el seno del Tribunal Constitucional de una unidad de seguimiento de ejecución de las sentencias.

Venezuela señala en primer lugar que los pronunciamientos constitucionales tienen un efecto inmediato reparador, so pena de la declaratoria de desobediencia a la autoridad. Con respecto a los pronunciamientos de la Sala Constitucional, el grado de eficacia es

alto, ya que en los casos de amparos constitucionales, si no se produce la ejecución voluntaria es posible acordar el cumplimiento forzoso, incluso con el uso de la fuerza pública. La Sala Constitucional ha establecido además en particular el procedimiento que deben seguir los tribunales en los casos de desacato a decisiones de amparo constitucional autónomos o cautelares acordados en demandas de protección de intereses colectivos y difusos.

SEGUNDA MESA. RELACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

1. ¿Qué tipo de actuaciones de la jurisdicción ordinaria son revisables en la jurisdicción constitucional y a quiénes les corresponde la competencia?

En consonancia con los diferentes sistemas de justicia constitucional existentes, la potestad de revisión sobre la actuación de los órganos judiciales ordinarios varía sensiblemente de un ordenamiento jurídico a otro. Las distintas opciones nacionales pueden agruparse entre tres modelos más o menos homogéneos.

(i) En una primera categoría se integran los Estados cuya jurisdicción constitucional no es competente para revisar las actuaciones de la jurisdicción ordinaria. En este bloque se encuentran Chile y Portugal.

En Chile, la jurisdicción constitucional no tiene en general competencia para revisar actuaciones judiciales de los tribunales ordinarios. Todo lo más conoce, a través de las cuestiones de constitucionalidad, de los autos acordados en ejercicio de sus facultades de administración por la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones en las que esos órganos regulen cuestiones procedimentales no detalladas en la ley o cuestiones de régimen interno, siempre que su aplicación afecte a derechos fundamentales.

El Tribunal Constitucional de Portugal tampoco revisa los actos de la jurisdicción ordinaria. Como órgano supremo de control concentrado, su función se ciñe al enjuiciamiento de normas jurídicas cuya validez sea impugnada durante un proceso

ordinario, siempre que se plantee previa cuestión de inconstitucionalidad normativa ante el tribunal que dictó la resolución impugnada, y la aplicación de la norma cuestionada sea *ratio decidendi* de dicha resolución. Lo hace normalmente reunido en sección, si bien en caso de divergencia jurisprudencial puede avocarse al Pleno.

(ii) Un segundo grupo lo conforman aquellos países cuya jurisdicción constitucional es competente para conocer de las actuaciones de la jurisdicción ordinaria a través del amparo: Andorra, El Salvador, España, México y Nicaragua.

En Andorra, el Tribunal Constitucional conoce a través del recurso de amparo de las pretensiones suscitadas contra actos de los poderes públicos —entre ellos, obviamente, las resoluciones de los órganos judiciales ordinarios— por posibles lesiones de derechos fundamentales. Un régimen sustancialmente idéntico existe en El Salvador, donde la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia conoce en vía de amparo de ciertos actos emitidos por las autoridades judiciales cuando se les achaque vulneración de los derechos fundamentales. Por su carácter subsidiario, el amparo salvadoreño exige el cumplimiento de ciertos requisitos de admisión, entre los que se destacan el agotamiento de los recursos previos y la trascendencia constitucional del asunto.

En España, el Tribunal Constitucional conoce en vía de amparo de los actos jurídicos, omisiones y vías de hecho de todos los tribunales del poder judicial. Por regla general debe tratarse de resoluciones definitivas, de modo que el órgano judicial haya tenido oportunidad de pronunciarse sobre la lesión previamente denunciada en el proceso judicial; en el proceso penal, en particular, se ha venido manteniendo que la invocación de lesiones ante el Tribunal resulta prematura en todo caso mientras aquel no haya finalizado, pues el marco natural de reparación del derecho constitucional vulnerado es el proceso judicial previo. No obstante, como excepción se admite que el Tribunal pueda conocer de resoluciones interlocutorias dictadas en el curso de procesos no concluidos siempre que aquellas afecten a derechos fundamentales y la vulneración no pueda ser reparada en el seno del proceso. Así, entre otros ejemplos, resoluciones del órgano judicial que por referirse a la situación personal del encausado puedan afectar de manera

irreparable a la libertad personal del mismo, incluso si se habían acordado simplemente medidas cautelares no privativas sino restrictivas de la libertad personal, o resoluciones que causen una lesión de efecto actual o inmediato, llegándose incluso a suspender cautelarmente la tramitación de la causa.

México dispone de una amplia variedad de mecanismos de control de la constitucionalidad de las actuaciones judiciales ordinarias. Por un lado, abarca todos los actos del procedimiento, desde los previos al juicio hasta las resoluciones definitivas. Por otro, el control se proyecta sobre cualquier actuación de autoridad seguida en forma de juicio, lo que engloba tanto actos de los tribunales formal y materialmente jurisdiccionales como los de cualquier otra autoridad que lleve a cabo procedimientos seguidos en forma de juicio. El sistema contempla dos vías de control de la actuación jurisdiccional ordinaria: a través del amparo indirecto, los jueces de distrito y los tribunales unitarios de circuito (en primera instancia), y los tribunales colegiados de circuito, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si subsistiera algún tema de constitucionalidad de normas, conocen, además de las normas generales y actos y omisiones de la administración pública, de las actuaciones judiciales enumeradas en la Ley de Amparo; a través de amparo directo los tribunales colegiados de circuito (y, de manera excepcional, la Suprema Corte) conocen de las resoluciones judiciales mencionadas en esa misma Ley de Amparo.

En Nicaragua, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia conoce en vía de amparo del recurso frente a cualquier disposición, acto o resolución y en general cualquier acción u omisión de funcionarios, autoridades o agentes de la misma que violen o traten de violar los derechos y garantías constitucionales. Si bien la Ley de Amparo —previa a la reforma del art. 34 de su Constitución Política— establece que no procede recurso de amparo frente a resoluciones de las autoridades judiciales en asuntos de su competencia, la Sala de lo Constitucional no hace ninguna distinción respecto a las resoluciones susceptibles de ser recurridas en vía de amparo.

(iii) En tercer y último lugar encontramos países cuya jurisdicción constitucional es competente para conocer de las actuaciones de la jurisdicción ordinaria a través de

recursos distintos del amparo: Bolivia, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia conoce en grado de revisión de las acciones de libertad, amparo constitucional, protección de privacidad, popular y de cumplimiento ya sustanciadas ante los Jueces y Tribunales de Garantías.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica es competente para conocer de las demandas por retardo de justicia, una vez que la causa esté finalizada con sentencia firme. También puede revisar las resoluciones distintas de las sentencias que restrinjan la libertad personal y aquellas otras que definan una norma de interpretación jurisdiccional de uso reiterado por los tribunales, lo que equivale a su utilización en al menos tres sentencias.

En lo referente al control de la jurisdicción ordinaria, Paraguay indica que la Sala Constitucional de su Corte Suprema de Justicia conoce y resuelve sobre la constitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias (art. 260.1 y 2 de la Constitución de la República). Por otro lado, el Código Procesal Civil, extiende este control a las resoluciones administrativas que infrinjan en su aplicación los principios o normas de la Constitución.

En la República Dominicana, el Tribunal Constitucional conoce en vía de alzada de recursos contra decisiones jurisdiccionales del Poder y Judicial y el Tribunal Superior Electoral resolutorias de procesos constitucionales de amparo y *habeas data* en los que: i) se declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza; ii) se viole un precedente del Tribunal Constitucional, o iii) se produzca una violación de un derecho fundamental, siempre que esta sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, se hubiese invocado la vulneración formalmente en el proceso previo, se hubiese agotado la vía jurisdiccional correspondiente y el contenido del recurso de revisión revista una especial relevancia o transcendencia constitucional que justifique un examen y una decisión del asunto planteado.

Por último, en Venezuela la Sala Constitucional de su Tribunal Supremo de Justicia conoce, en vía de revisión, de las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los Tribunales de la República o alguna de las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia, siempre que en tales resoluciones se hubiera desconocido algún precedente dictado por la Sala Constitucional, incurrido en un error grave en la interpretación de una norma o principio constitucional, o inaplicado o aplicado indebidamente: i) una norma o principio constitucional, o ii) tratándose de sentencias dictadas por las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia, las normas contenida en tratados, pactos o convenios internacionales suscritos y ratificados válidamente por la República. Se hace hincapié en que la potestad extraordinaria de la Sala para imponerse a la garantía de la cosa juzgada debe interpretarse de manera limitada.

2. Límites o alcances de la jurisdicción constitucional respecto a los casos sometidos a su conocimiento.

Las respuestas recibidas pueden agruparse en dos grandes bloques: aquellas que identifican los límites de la jurisdicción constitucional en función de los distintos tipos de recursos y aquellas otras que aluden a algunos aspectos específicos.

Al primero de estos bloques corresponderían las respuestas remitidas por Bolivia, México y la República Dominicana.

Bolivia declara que, en relación con la acción de amparo, el propio Tribunal Constitucional Plurinacional se ha autoimpuesto restricciones a través de su jurisprudencia. Así, ha subrayado la idoneidad de este recurso para exigir el cumplimiento de una resolución dictada en otra acción tutelar (SCP 0160/2012), la imposibilidad de revisar la calificación de los hechos controvertidos (SCP 0122/2012) o de llevar a cabo una valoración de la prueba practicada (SCP 39/2012), o interpretar la legalidad ordinaria (SCP 410/2013), atribuciones exclusivas de la jurisdicción ordinaria o de la función administrativa. Al Tribunal le corresponde únicamente llevar a cabo un control externo

del ejercicio de estas actividades en términos de razonabilidad, equidad y objetividad. Por razón de la actuación impugnada se excluyen del conocimiento del Tribunal las acciones de amparo que tengan por objeto: i) resoluciones cuya ejecución esté suspendida por algún medio de defensa o recurso ordinario o extraordinario; ii) actos firmes y consentidos o cuyos efectos hayan caducado; iii) omisiones y iv) aquellos supuestos en los que proceda una acción de libertad, de protección de privacidad o popular para tutelar los derechos o garantías vulnerados; excepcionalmente, la jurisdicción constitucional conoce de estas acciones de amparo cuando la protección por otro cauce pueda resultar tardía o exista amenaza inminente de un daño irreparable. Se subraya que no cabe acción de cumplimiento en los siguientes casos: i) cuando proceda acción de libertad, de protección de privacidad o popular; ii) cuando el accionante no haya reclamado previamente, de manera documentada y a la instancia competente el cumplimiento del deber legal omitido; iii) frente a sentencias judiciales que tengan autoridad de cosa juzgada; iv) en procesos o procedimientos de la administración en los que se vulneren derechos y garantías constitucionales tutelados por la acción de amparo constitucional, o v) contra la Asamblea Legislativa Plurinacional con la intención de exigir la aprobación de una ley.

Por lo que a México se refiere, destaca la exigencia de mayoría cualificada para expulsar una norma del ordenamiento jurídico a través de la acción de inconstitucionalidad (voto favorable de ocho de once ministros). Respecto de las controversias constitucionales, se mencionan como límites la definición constitucional de un *numerus clausus* de posibles partes procesales y el hecho de que los efectos de la resolución se ciñan al caso concreto. En cuanto al juicio de amparo, se destaca la limitación en cuanto a su posible objeto, la exigencia de que el acto controvertido sea definitivo (con alguna excepción, como es la ausencia de fundamentación o que se impugne exclusivamente por violaciones directas de la Constitución) y la restricción de los efectos de la sentencia de amparo a la esfera jurídica del solicitante o quejoso. La radicalidad de este último principio queda atenuada tras la introducción de la declaratoria general de inconstitucionalidad, que permite extender *erga omnes* los efectos de una resolución de amparo cuando concurren las circunstancias enumeradas en los arts. 231 a 235 de la Ley de Amparo (reiteración de

precedentes jurisprudenciales y mayoría cualificada del pleno: ocho de los once ministros deben conformar la opinión mayoritaria).

En relación con el amparo y el hábeas data, la legislación de la República Dominicana ha otorgado amplias facultades Tribunal Constitucional, que puede anular la decisión del juez *a quo* y conocer el fondo de la pretensión sin necesidad de remitir el caso al tribunal de envío, en tanto que actúa como órgano de segunda instancia y cierre del sistema de justicia constitucional. En cuanto a la revisión constitucional de sentencias ordinarias, se subraya su carácter subsidiario, de medio para controlar la constitucionalidad de las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada. Su función no consiste en dotar al sistema judicial de una nueva instancia, sino en encauzar la justicia constitucional difusa, garantizar la unidad de interpretación en materia constitucional y proteger los derechos fundamentales; consecuentemente, el proceso no permite reexaminar los hechos del proceso, la legislación aplicada o los medios de prueba.

Las restantes respuestas singularizan algunos aspectos que consideran dignos de interés en los correspondientes ordenamientos jurídicos.

En Andorra, los límites a la potestad jurisdiccional del Tribunal Constitucional son los resultantes de la vigencia del principio de justicia rogada, lo que impide a aquel pronunciarse sobre aspectos distintos a los planteados por las partes, formular juicios de oportunidad sobre la actuación de los restantes poderes públicos o dirigir advertencias, felicitaciones o censuras a los demás órganos y poderes del Estado. Por el contrario, en Costa Rica es posible estimar el recurso por motivos de constitucionalidad no aducidos por la parte actora.

Las respuestas venezolana y portuguesa versan sobre las limitaciones en cuanto al objeto de impugnación. En Venezuela la jurisdicción constitucional se ejerce exclusivamente en relación con sentencias firmes en las que se haya ejercido un control difuso de constitucionalidad y, excepcionalmente, sentencias dictadas por las otras salas del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la interposición de una solicitud de revisión. En Portugal

es el propio Tribunal Constitucional quien define el ámbito de su competencia, al ser el único órgano específicamente competente para administrar la justicia constitucional (art. 221 de la Constitución). Sin embargo, en el marco del recurso de inconstitucionalidad no cabe que el Tribunal interprete normas jurídicas no constitucionales, competencia exclusiva de la jurisdicción ordinaria, ni colme las lagunas que se deriven de su declaración de inconstitucionalidad.

El Salvador centra su respuesta en los criterios de admisión del recurso de amparo, que ciertamente influyen sobre la competencia de su Sala de lo Constitucional y el alcance de sus pronunciamientos: i) la trascendencia constitucional del asunto planteado, fruto de una verdadera confrontación entre la norma o el acto sometido a control y la Constitución; ii) el principio de congruencia, y iii) el respeto a los precedentes como manifestación de la seguridad jurídica y del sometimiento al orden jurídico.

Chile responde por referencia a los límites a la eficacia de las resoluciones dictadas por su Tribunal Constitucional. En relación con la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de precepto legal, pese a no existir ningún mecanismo de ejecución de las resoluciones del Tribunal que obligue a los tribunales ordinarios o especiales, su eficacia resulta de los preceptos constitucionales (arts. 6 y 7) donde se proclaman el principio de legalidad constitucional y el deber de respeto a los mandatos constitucionales, y legales que preservan la primacía del Tribunal Constitucional sobre otros órganos judiciales de cara al cumplimiento de lo resuelto.

Paraguay se centra en las limitaciones a la extensión *ultra partes* de los efectos de las sentencias: cuando la impugnación se formalice por vía de acción, la sentencia de la Corte Suprema limitará sus efectos al caso concreto y la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma conllevará únicamente la inaplicación en el litigio.

España hace referencia a varios de los extremos mencionados con anterioridad. Así, pone de manifiesto que en el recurso de amparo no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades que motivan el recurso. En línea de principio, el Tribunal únicamente puede pronunciarse

sobre la interpretación judicial de normas legales cuando afecten a derechos fundamentales y libertades públicas (STC 103/1990, de 4 de junio, FJ 2) o se trate de normas integrantes de un derecho constitucional de configuración legal. Ante el difícil deslinde entre legalidad constitucional y ordinaria en relación con las garantías sustanciales del procedimiento (art. 24 CE), la trascendencia constitucional se afirma solo en caso de lesiones específicas de tales garantías. Quedan en todo caso al margen de la cognición del Tribunal los hechos y su valoración jurídica en tanto no sean trascendentes para la valoración de la vulneración constitucional aducida.

Nicaragua afirma la amplitud de la protección otorgada por su jurisdicción de amparo pues esta se extiende a todos los derechos y garantías consagrados constitucionalmente, sin restricciones (art. 164. 3 de la Constitución).

3. ¿Qué efectos (civiles, penales y/o disciplinarios) enfrentan los funcionarios contra los cuales se pronuncia el dictamen de la jurisdicción constitucional?

En la mayoría de ordenamientos de los países miembros de la Conferencia se prevén consecuencias de distinta naturaleza para los funcionarios responsables de las actuaciones anuladas por la jurisdicción constitucional. Esas consecuencias pueden formar parte de la resolución que finalmente dicte el órgano constitucional o remitirse a lo que acuerden los órganos de la jurisdicción ordinaria a los que corresponda la ejecución de la sentencia constitucional.

En Bolivia, la sentencia que resuelva el amparo, acción de cumplimiento o acción popular puede establecer “indicios de responsabilidad civil o penal” del accionado (arts. 57, 67 y 71, respectivamente, del Código Procesal Constitucional), y aquella dictada en acción de protección de privacidad “la existencia de responsabilidad civil o penal” (art. 63 del mismo texto legal). Por su parte, Chile se centra en los posibles efectos disciplinarios: los Ministros de Estado pueden perder la titularidad del cargo si el Tribunal resuelve que existen “inhabilidades” constitucionales o legales para ostentarlo y el propio Presidente de la República puede cesar si, con ocasión de la declaración de inconstitucionalidad de un

partido político, se probase la participación de aquel en los hechos que motiven tal declaración. En este último caso, la resolución debe contar con el acuerdo del Senado.

Costa Rica manifiesta que si bien su Sala Constitucional carece de potestades sancionadoras, está facultada para ordenar la incoación de un expediente disciplinario o de una causa penal al funcionario responsable del incumplimiento de sus resoluciones. Podría incluso darse el caso de que el funcionario fuese condenado tanto por desobediencia como por la violación reiterada a algún derecho fundamental.

En El Salvador la concesión del amparo puede venir acompañado de la fijación de un plazo para que la autoridad competente proceda a la reparación material de la lesión, con imposición de las costas procesales o indemnización al funcionario o autoridad causante del daño (art. 245 de la Constitución). En caso de incumplimiento del fallo, la Sala intimará al órgano responsable o a su superior inmediato, si lo tuviere, con comunicación a la Corte Suprema de Justicia. Si el incumplimiento persiste, la Corte puede proceder a la ejecución por sustitución, incluso recabando los medios necesarios del Ejecutivo, así como mandar procesar al desobediente, que queda desde ese momento suspenso en sus funciones. Se alude a la Sentencia de 15 de febrero de 2013, dictada en el amparo 51-2011, en la que se establece que la responsabilidad de los funcionarios públicos es personal, subjetiva y patrimonial y que únicamente es exigible por vulneración de derechos constitucionales, no de otro tipo. En relación con el proceso de inconstitucionalidad iniciado por juez o tribunal, se destaca que el incumplimiento de la sentencia de la Sala por el órgano judicial promotor constituye delito de desobediencia y acarrea en todo caso suspensión de funciones.

En sentido muy similar, Paraguay recuerda, en relación con el amparo, que el órgano o agente de la administración pública a quien se dirige el mandamiento está obligado a cumplirlo. Si se produce una demora maliciosa o se obstaculiza la ejecución de la resolución, el juez deducirá testimonio al ministerio público. En otro orden de cosas se cita la Ley N° 1084/1997, que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de Magistrados, en la que expresamente se contempla como causa de remoción el haber

dictado en el mismo año judicial tres sentencias definitivas que sean declaradas inconstitucionales.

Centrada en los casos de incumplimiento, la respuesta de Nicaragua señala que conforme a su Ley de Amparo, si en las veinticuatro horas posteriores a la notificación de la sentencia las autoridades o funcionarios responsables no dan cumplimiento pese a que la naturaleza del acto lo permita, la Corte Suprema de Justicia requerirá al órgano incumplidor o a su superior inmediato, si lo tuviere. Supuesto que persista el incumplimiento, la Corte lo pondrá en conocimiento de la presidencia de la República para que proceda a ordenar su cumplimiento, informar a la Asamblea Nacional y lo comunicará a la Procuraduría General de la República para deducir responsabilidades penales. Por otro lado, la propia Ley de Amparo dispone que, si al estimarse cualquiera de los recursos que ella misma regula se comprueba que la violación cometida es constitutiva de delito, se deducirá el correspondiente testimonio.

Por su parte, España declara que tras el pronunciamiento de la resolución se requiere a la institución, autoridad, empleado público o particular a quien corresponda llevar a cabo su cumplimiento que informen al respecto. De apreciarse un incumplimiento total o parcial de la resolución, el Tribunal puede acordar la imposición de multas coercitivas sucesivas, suspender a la autoridad o empleado público responsable del incumplimiento, proceder a la ejecución sustitutoria o deducir testimonio para la eventual exigencia de responsabilidad penal (art. 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

En México el incumplimiento de una sentencia de amparo o de controversia o acción constitucional lleva aparejada la separación del cargo al titular de la autoridad responsable, así como la comunicación al ministerio público federal para la depuración de responsabilidades penales. Como medidas de apremio, los órganos jurisdiccionales de amparo pueden acordar la imposición de multas (alternativa que también se contempla respecto de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), recabar el auxilio de la fuerza pública, poner al infractor a disposición del ministerio público por la posible comisión de un delito, o acordar la celebración de vista.

La legislación de República Dominicana no contempla expresamente la imposición de sanciones por anulación de actos o resoluciones inconstitucionales; lo que no es óbice para exigir la responsabilidad civil por daños cuando haya mediado pronunciamiento al respecto en la sentencia constitucional. En cuanto al cumplimiento de las resoluciones, se faculta al juez a hacer uso de las multas coercitivas para obligar a la administración a ejecutar las sentencias.

Venezuela se centra asimismo en el incumplimiento de las resoluciones. Su Ley Orgánica de amparo sobre derechos y garantías constitucionales prevé pena de prisión para quien incumpla un mandamiento de amparo constitucional (art. 31), y la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia establece multas por desacato a las órdenes o decisiones de cualquiera de sus salas por parte de funcionarios, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles, administrativas o disciplinarias a que hubiera lugar. También cabe exigir responsabilidades a los propios jueces por error inexcusable.

Andorra comunica que no existe ningún mecanismo coercitivo específicamente diseñado para garantizar la aplicación de una resolución constitucional por la jurisdicción ordinaria, remitiendo por tanto a la regulación general en materia penal y disciplinaria. Portugal indica que las resoluciones de su Tribunal Constitucional solo producen efectos penales, civiles o disciplinarios sobre los funcionarios cuya actuación en la jurisdicción ordinaria sea enjuiciada vía recurso de constitucionalidad.

TERCERA MESA. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y LAS PERSONAS EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD.

1. ¿Qué fórmulas o mecanismos han implementado los países iberoamericanos para facilitar el acceso a la justicia constitucional como derecho humano esencial?

Las respuestas recibidas se centran en dos aspectos: reformas legales o constitucionales en materia de acceso y medidas adoptadas en relación con la asistencia jurídica gratuita y la modernización de la administración de justicia.

En el ámbito de las reformas normativas se destaca la relevancia de las reformas constitucionales adoptadas en México en 2011 en materia de derechos humanos (ampliación del catálogo de derechos reconocidos) y amparo (introducción del interés legítimo y del amparo adhesivo). La incorporación del interés jurídico amplió notablemente la legitimación procesal, especialmente cuando de la exigencia de derechos sociales se trata. El desarrollo jurisprudencial al respecto ha sido abundante pues la reforma incidió sobre un aspecto procedimental crucial de la institución del amparo. El amparo adhesivo introduce la posibilidad de que quienes ostentan un interés jurídico en que los actos de autoridad subsistan intervengan en juicios de amparo y también de que las partes favorecidas por la sentencia puedan sostener sus posiciones, lo que redundará en una mayor protección de sus derechos y pretensiones. Por otro lado, en materia de acceso de las mujeres a la justicia, México ha desarrollado programas y áreas destinadas a promover la igualdad de género, así como la difusión de la perspectiva de género en la acción judicial. En el plano organizativo se ha creado la Asesoría Jurídica Federal, dependiente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, encargada de prestar servicios de asistencia jurídica gratuita a las víctimas de delitos. Se valora positivamente la puesta en marcha por el Consejo de la Judicatura Federal del portal de servicios en línea del poder judicial federal, que permite la celebración de juicios en línea. Por último, para facilitar una respuesta urgente por parte de los órganos de control constitucional a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad extrema, la Ley de Amparo contempla un procedimiento sumario para estos casos, que se ha visto reforzado con ocasión de las últimas reformas legales aquí consignadas.

En El Salvador, las modificaciones más destacadas han tenido su origen en la acción de la Sala de lo Constitucional, que atribuido carácter de derecho fundamental al derecho de acceso a la jurisdicción, como manifestación concreta del derecho a la protección jurisdiccional, incluida la constitucional. Esto conlleva la posibilidad de que cualquier titular del derecho o interés legítimo acceda a los órganos jurisdiccionales a plantear su pretensión o a oponerse a la ya incoada y a la obtención de una respuesta fundada en

derecho a través de un proceso equitativo —también de carácter constitucional— tramitado de conformidad con la legislación aplicable. Se ha reconocido, asimismo, el derecho a conocer la verdad de las víctimas de graves vulneraciones de sus derechos fundamentales padecidas durante el conflicto armado que asoló el país (Sentencias de 5 de febrero de 2014 y 11 de noviembre de 2016, amparos 665-2010 y 558-2010). En relación igualmente con las aportaciones jurisprudenciales, Nicaragua hace hincapié en la declaración por parte del Supremo Tribunal del derecho al debido proceso (caso *Bonilla-Pratt*) y la República Dominicana reseña la apertura por el Tribunal Constitucional de la participación ciudadana para impugnar cualquier norma susceptible de aplicación en un proceso.

También Costa Rica ha introducido modificaciones en su ordenamiento, instaurando un recurso informal al que puede acudir cualquier persona que considere que ha sido objeto de una violación de algún derecho fundamental. No es precisa asistencia letrada y se puede promover por cualquier medio escrito —incluido el electrónico—, sin necesidad de ceñirse a los días hábiles ni a los horarios de oficina. Por otro lado, en caso de personas invidentes, que no sepan escribir, o que tengan impedimento para ello, se pueden presentar directamente al Tribunal Constitucional, donde se levantará un acta de sus manifestaciones que se tramitará como un recurso de amparo o de *habeas corpus*, según sea el caso.

El principal mecanismo adoptado por Paraguay para facilitar el acceso a la justicia constitucional se sitúa en la regulación de las condiciones de ejercicio de las garantías fundamentales contenidas en la Constitución Nacional: el *habeas corpus* puede ser instado por el propio afectado o por terceros sin necesidad de apoderamiento al efecto; el amparo se resuelve por un procedimiento sumario, gratuito e incluso de acción popular. Sin olvidar que el Código Procesal Civil habilita a la Corte Suprema de Justicia para que declare de oficio la inconstitucionalidad de las resoluciones sometidas a su conocimiento, cualquiera que sea el motivo de impugnación.

En España, las medidas para facilitar el acceso a los procesos constitucionales han sido básicamente de dos tipos, legales y jurisprudenciales. En cuanto a las primeras, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 2007 ha posibilitado la intervención en la cuestión de inconstitucionalidad de quienes sean parte en el proceso judicial *a quo*. Por lo que respecta al recurso de amparo, la doctrina del Tribunal Constitucional viene dando un alcance amplio a la noción de “interés legítimo”, de modo que se entiende como “cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida [...] para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso” (STC 219/2012, de 26 de noviembre, FJ 2). Esta interpretación del requisito procesal permite un generoso reconocimiento de legitimación para la promoción del recurso de amparo. Asimismo se reseña la gratuidad de los procedimientos ante el Tribunal Constitucional y el sistema de asistencia jurídica gratuita, al que se refieren igualmente Andorra y Portugal.

Este último país destaca que el acceso a la justicia del Tribunal Constitucional no está condicionado por el valor de la causa ni es preciso que —con la sola excepción del recurso de inconstitucionalidad— el actor esté asistido de letrado. Asimismo, en general los recursos ante el Tribunal Constitucional tienen carácter gratuito, excepto en los casos de decaimiento, de rechazo de conocimiento del recurso por falta de los presupuestos legales reclamaciones juzgadas desestimadas. En Andorra no existen fórmulas o mecanismos específicos para facilitar el acceso a la justicia constitucional, más allá de la posibilidad legal de acogerse a los beneficios de la justicia gratuita. Desde la creación del Tribunal Constitucional, hace 25 años, solamente ha habido dos casos en los que una parte solicitara el beneficio de justicia gratuita.

Por último, diversos países mencionan las medidas adoptadas para avanzar en la modernización de la administración de justicia en relación con el acceso a la justicia constitucional. Es el caso de Chile, Nicaragua o Venezuela. En el caso chileno destaca la puesta en práctica del expediente digital, que ha permitido que todas las personas tengan acceso a la justicia constitucional sin necesidad de desplazarse hasta la sede del Tribunal Constitucional. En el año 2011 el Poder Judicial de Nicaragua aprobó el plan estratégico

decenal 2012-2021, con el objetivo avanzar en la de modernización de los servicios judiciales para aumentar el acceso a la justicia, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad. En Venezuela se ha implementado la tramitación electrónica de los procesos judiciales, con la posibilidad de interposición del amparo por internet y se brinda la posibilidad de presentar el escrito de demanda en los juzgados de la localidad de residencia del recurrente, correspondiendo su traslado a los propios órganos jurisdiccionales.

2. ¿Qué retos y desafíos confrontan los tribunales constitucionales con relación al acceso a la justicia constitucional de las personas en condición de vulnerabilidad?

Las respuestas de México y El Salvador dan a conocer la aprobación y desarrollo reciente de estándares y protocolos de actuación para facilitar el acceso a la justicia constitucional de las personas en situación de vulnerabilidad.

En México, la Suprema Corte ha adoptado varios protocolos de actuación para quienes imparten justicia: el protocolo para juzgar con perspectiva de género, el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren niñas, niños y adolescentes; el dedicado a casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas; el de casos que afecten a migrantes, el de casos que involucren derechos de personas con discapacidad y el de casos que involucren orientación sexual o la identidad de género. Estos protocolos capacitan a los operadores jurídicos para facilitar el acceso a la justicia de los grupos mencionados. En lo que toca específicamente a las personas con discapacidad, el Consejo de la Judicatura Federal ha puesto en marcha el plan rector en materia de accesibilidad en edificios judiciales y en lo relativo a las personas con discapacidad intelectual, se han tomado diversas medidas para paliar los problemas que padecen estas personas en lo tocante al acceso a la justicia. Por otro lado, apunta la respuesta mexicana el desafío que representa facilitar a los miembros de los grupos vulnerables el conocimiento de los derechos de los que son titulares y las instituciones de garantía. Se mencionan igualmente diversas estrategias de difusión social de la cultura

jurídica constitucional (publicaciones, intervenciones en radio y televisión, programas de extensión de las cuarenta casas de la cultura jurídica distribuidas por todo el país...).

Por lo que respecta a El Salvador, la Sala de lo Constitucional ha adoptado algunas medidas cautelares innovadoras para tutelar los derechos fundamentales de manera preventiva durante la tramitación de los procesos y con ello evitar que se generen mayores afectaciones a los solicitantes del amparo. El reto del tribunal consiste en continuar desarrollando altos estándares de protección frente a supuestos similares que sean sometidos a control. Actualmente se están tramitando algunos procesos de amparo relacionados con el fenómeno de desplazamiento forzado a raíz de la violencia proveniente de las pandillas, en los cuales se han adoptado diferentes medidas cautelares en garantía de la seguridad de las víctimas.

En la mayoría de los países, la mejora de la asistencia jurídica gratuita se contempla como uno de los principales retos en relación al acceso a la justicia constitucional de las personas en situación de vulnerabilidad.

A este respecto, Portugal destaca que uno de los principales retos radica en lograr una adecuada asistencia jurídica para las personas económicamente vulnerables. Esta situación es particularmente grave en el caso de la justicia constitucional, que exige una alta preparación técnica, por lo común inalcanzable para quienes no pueden permitirse la contratación de profesionales del Derecho altamente cualificados. En similares términos, España se hace eco de la necesidad de proveer de asesoramiento riguroso sobre las posibilidades reales de obtener satisfacción de la pretensión deducida ante el Tribunal Constitucional, aspiración no siempre satisfecha en el caso de los demandantes de amparo con bajo nivel de renta.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela responde a este mismo reto mediante la colaboración con la Defensoría Pública, así como facilitando la presentación oral de acciones de amparo constitucional. República Dominicana pone de relieve la necesidad de reforzar los mecanismos públicos y privados solidarios ayuden a que las personas en condición de vulnerabilidad puedan

demandar la protección de sus derechos a la justicia constitucional. El Tribunal Constitucional de Chile menciona el beneficio de pobreza y el carácter gratuito de los procesos constitucionales.

Finalmente, Nicaragua y Costa Rica ponen el foco en las carencias existentes en materia de infraestructuras y medios materiales.

Mención especial merecen otros aspectos relativos a las infraestructuras existentes y a la falta de medios materiales. Este es el caso de Nicaragua o Costa Rica, pero también de Chile. El primero de dichos países padece insuficiencias derivadas de la exigencia de que el amparo se promueva en los tribunales de apelaciones, lo que dificulta el acceso de quienes no tengan su residencia en el municipio sede de uno de dichos tribunales. Costa Rica alude a los pasos dados para contar con medios adecuados a fin de que las personas con discapacidad visual o auditiva puedan hacer uso efectivo de los recursos legales (utilización de lengua de signos, conversión de las resoluciones en Braille...). Chile señala que ha salvado las barreras arquitectónicas que dificultaban el ingreso al nuevo edificio institucional del Tribunal Constitucional.

3. ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar el acceso a la justicia constitucional frente al exceso de litigiosidad?

Buena parte de las respuestas menciona la introducción o existencia de requisitos de acceso a la justicia constitucional que limitan el número de asuntos como modo de hacer frente al exceso de litigiosidad. Es el caso de Bolivia, Chile, España, El Salvador, República Dominicana y Venezuela.

En Bolivia, el Código de Procedimiento Constitucional ha establecido límites para evitar el abuso de derecho y la utilización fraudulenta de los medios de impugnación con los que se trata de hacer frente al exceso injustificado de litigiosidad. La reforma constitucional chilena de 2005 concentró en el Tribunal Constitucional la competencia para resolver los recursos de aplicabilidad, lo que supuso un incremento de la carga de

trabajo de la institución. Ha sido preciso un uso prudente de los mecanismos que la Ley Orgánica Constitucional otorga al Tribunal para realizar un filtro formal prudente y efectivo en el trámite de admisión.

Por lo que hace a España y a la tramitación del recurso de amparo, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 2007 hizo recaer sobre la parte actora la carga de acreditar la especial trascendencia constitucional de su demanda, nuevo requisito de admisión cuya apreciación corresponde en todo caso al propio Tribunal. Además, esa misma reforma ha dotado de mayor agilidad al trámite de admisión, que concluye por providencia.

El Salvador hace partícipes a los demás miembros de la Conferencia del desarrollo de diversos criterios jurisprudenciales que permiten depurar las demandas presentadas al tribunal, de manera que solo aquellos casos en los que se advierta una estricta trascendencia constitucional del asunto planteado y que en los procesos de control concreto —amparo y *habeas corpus*— deriven de un agravio real sean tramitados por el tribunal. En particular, se ha exigido el agotamiento previo de la vía administrativa y judicial y se ha llevado a cabo una ponderación de la diligencia del recurrente atendiendo a las circunstancias de cada caso.

En la República Dominicana, cada proceso constitucional está sujeto a unas particulares reglas de admisibilidad, destacando el requisito de la especial trascendencia y relevancia constitucional cuando de la impugnación de decisiones jurisdiccionales se trata. En cuanto a la acción directa de constitucionalidad, el interés legítimo y jurídicamente protegido como requisito de legitimación procesal puede erigirse en un límite al exceso de litigiosidad, siempre en función de la interpretación que de él se haga. En Venezuela la legislación procesal prevé mecanismos procesales, concretados en la satisfacción de determinadas cargas, que evitan o atenúan la litigiosidad artificiosa.

Diferentes respuestas hacen mención de la mejora de medios personales, materiales y organizativos como medida para garantizar el acceso a la justicia constitucional frente al exceso de litigiosidad.

En México se ha desarrollado una política de ampliación de la “capacidad instalada”, que hace referencia al número de órganos jurisdiccionales que integran el poder judicial y que ha conocido un crecimiento constante desde los años setenta del siglo pasado, acentuado tras la reforma constitucional de 1995. Esta reforma hizo de la Suprema Corte un tribunal constitucional y creó el Consejo de la Judicatura Federal, órgano competente para la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial. El Consejo ha tratado de ampliar la cobertura de la justicia federal, reforzando a tal efecto la posición de los juzgados de distrito, dada su proximidad a la ciudadanía. Además, desde la Suprema Corte se han tomado medidas para hacer frente a la creciente carga de trabajo que debe afrontar, disponiendo, al efecto, los asuntos que debe resolver la Corte y aquellos otros de los que corresponde conocer a los tribunales colegiados de circuito. Esta división funcional ha permitido racionalizar la carga de trabajo de la Suprema Corte, permitiéndole concentrarse en su función de intérprete último del texto constitucional.

En Nicaragua, se han hecho esfuerzos importantes en los últimos años para mejorar la oferta de servicios judiciales, con la designación de más jueces, magistrados, defensores públicos y la creación del servicio de facilitadores judiciales, en la perspectiva de ampliar el acceso a la justicia. A su vez, el Tribunal Constitucional de España ha adoptado planes y métodos de organización interna del trabajo dirigidos a gestionar la abundante carga de trabajo que debe soportar la institución. Además, ha entrado en funcionamiento el registro electrónico del Tribunal, que tiene como cometido la recepción y remisión, por vía electrónica, de escritos y documentos tanto jurisdiccionales como gubernativos relacionados con el ámbito de competencias del Tribunal Constitucional, accesible desde el portal de internet del Tribunal. Su uso es obligatorio desde el 1 de enero de 2018 para la presentación por medio de procurador de demandas, escritos y documentos que deban surtir efectos en procesos de amparo, a través de los correspondientes sistemas de autenticación y firma electrónica.

CUARTA MESA. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: TUTELA JUDICIAL DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS, AMBIENTALES, Y CULTURALES.

1. ¿Cómo se ha desarrollado la justicia constitucional con respecto a los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales, de rango constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla?

En este punto cabe apreciar la existencia de respuestas muy diversas, que van desde la afirmación de la plena justiciabilidad de este tipo de derechos a su exclusión de la justicia constitucional.

Así, el nuevo modelo constitucional de Bolivia sostiene la igualdad jerárquica de todos los derechos fundamentales, incluyendo los económicos, sociales, ambientales y culturales, que dejan de ser cláusulas programáticas y resultan directamente aplicables y justiciables a través de las acciones tutelares. Además, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha señalado que los tratados internacionales de derechos humanos y las decisiones de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad.

La Sala Constitucional de Costa Rica, desde su creación en 1989, ha impulsado la progresividad de los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales, saliendo al paso de eventuales retrocesos en la materia. Esta actitud ha permitido su conversión en verdaderos derechos dinámicos, que pueden ser directamente reclamados al Tribunal por los particulares, ya sean sujetos individuales o gremiales. A partir de la conferencia de Sevilla se ha dado un nuevo impulso en esta materia, y se puede afirmar que hoy los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales son tan exigibles como los tradicionales derechos de libertad.

En El Salvador, la Sala de lo Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia la justiciabilidad de los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales, en especial los derechos a la salud, al medio ambiente sano, al agua y algunos derechos laborales relacionados con la sindicalización, indemnización por renuncia y derechos de la mujer

embarazada. En particular, la Sala ha señalado que las disposiciones constitucionales que proclaman derechos sociales deben interpretarse con el fin de lograr su más amplia eficacia normativa. Además, se hace hincapié en la función protectora que reviste el contenido esencial de todos los derechos fundamentales frente a hipotéticas desatenciones de los poderes públicos.

La tradición constitucional nicaragüense ha mostrado especial sensibilidad hacia este tipo de derechos, tanto en los textos normativos como en las resoluciones jurisdiccionales dictadas en materia de propiedad, vivienda, protección de la mujer embarazada, libertad sindical, seguridad social o medio ambiente. Además, Nicaragua hace referencia a la influencia de los tratados internacionales de derechos humanos, que tienen rango constitucional. También Venezuela pone de manifiesto cómo su Sala Constitucional ha dictado relevantes sentencias en materia de derechos sociales, económicos, ambientales. En particular, menciona algunas sentencias sobre derecho a la salud, al deporte, a la educación, a la propiedad, derechos ambientales y derechos de los pueblos indígenas.

México recuerda que la Constitución de Querétaro de 1917 ya incluía disposiciones relativas a los derechos sociales y que la reforma constitucional de 2011 ha potenciado especialmente su desarrollo jurisprudencial por la Suprema Corte. En concreto, tras la reforma la Constitución proclama la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, estableciendo la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones. La Suprema Corte ha entendido que la tutela de los componentes esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales es exigible por la vía de amparo en los mismos términos que la de los derechos civiles y políticos, en tanto que respecto de los contenidos adicionales son predicables las notas de progresividad y no regresividad. Además, se indica que la evaluación denominada “de regularidad constitucional” debe realizarse no solo con base en la Constitución Política, sino en atención a los instrumentos y organismos internacionales de derechos humanos, en un diálogo constante con el derecho internacional de los derechos humanos.

República Dominicana señala que la reforma constitucional de 2010 ha ampliado el catálogo de derechos fundamentales y fortalecido sus garantías, de manera que la

exigibilidad y justiciabilidad de la mayoría de derechos se va haciendo realidad progresivamente. En este sentido el Tribunal Constitucional ha dictado sentencias relevantes en materias tales como el derecho a la educación, derechos de los ancianos, seguridad social, expropiaciones o patrimonio ecológico nacional, que ponen de manifiesto una creciente atención de la justicia constitucional a este tipo de derechos.

Por su parte, el Tribunal Constitucional de Chile ha declarado que la Constitución busca hacer viables los derechos sociales dirigiendo a los poderes públicos un mandato de realización efectiva y garantía de acceso sin discriminaciones a los servicios y prestaciones sociales. Paraguay indica que corresponde a la Corte Suprema de Justicia dar efectividad a las garantías diseñadas por la Constitución pues no cabe imaginar un pleno desarrollo de la personalidad en el contexto de una oferta educativa deficiente, el derecho al trabajo con precarización de los salarios, la protección efectiva de la familia cuando esta padece la aguda crisis actual, o la proscripción de discriminación cuando se constata la feminización de la pobreza.

España se refiere en primer lugar a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 2007, que modificó profundamente el recurso de amparo, introduciendo el requisito de la especial trascendencia constitucional. Este requisito fue desarrollado por la STC 155/2009, de 25 de junio, que estableció una serie de supuestos que *prima facie* podrían tener especial trascendencia constitucional y que traslucen una preocupación por la efectividad social de los derechos. Asimismo, hace referencia a diferentes resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en desarrollo del contenido, garantías y límites de los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales. En particular, cita sentencias relativas a la libertad de empresa, la protección del medio ambiente, las pensiones o la justicia tributaria.

Portugal señala que, en principio, en su ordenamiento constitucional los derechos económicos, sociales y culturales no tienen reconocida la misma aplicabilidad directa que los derechos de libertad y políticos. Sin embargo, desde 2005 su Tribunal Constitucional ha dictado importantes decisiones sobre derechos económicos y sociales, en particular en

relación con las medidas de austeridad adoptadas durante la crisis económica. Se mencionan en concreto decisiones relativas a la reducción salarial de los funcionarios públicos y a la reducción de las pensiones. De estas decisiones, se puede inferir una posición del tribunal tendente a reconocer un margen de maniobra al legislador en la configuración de los derechos económicos y sociales, e incluso la posibilidad de un retroceso en estos derechos, siempre que no afecte al contenido mínimo ni se oponga a ciertos principios constitucionales como la proporcionalidad, la igualdad y la protección de la confianza.

Finalmente, Andorra afirma en su respuesta que la justicia constitucional es muy clara sobre la exclusión de los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales de la protección constitucional atribuida por el artículo 41.1 de su Constitución, que regula un procedimiento urgente y preferente en dos instancias. Ello no ha sido óbice para que su Tribunal Constitucional se haya pronunciado sobre temas como la propiedad, la salud o la vivienda digna en el marco de otros procedimientos.

2. ¿Cómo se han desarrollado los derechos fundamentales individuales y derechos políticos desde la justicia constitucional a partir de la conferencia de Sevilla?

Varios países mencionan importantes avances desde 2005 en el desarrollo jurisprudencial de los diferentes derechos fundamentales.

Así, para Chile 2005 es una fecha especialmente relevante porque ese año se produjo su reforma constitucional que realzó la presencia del Tribunal Constitucional en la comunidad jurídica, aumentando el conocimiento de casos que inciden directa o indirectamente en los derechos fundamentales. En particular, el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre casos que versan sobre el debido proceso, la protección de los individuos ante el actuar del Estado y las garantías de las personas sometidas a un proceso penal.

En el mismo sentido, la Constitución de 2010 de República Dominicana ha reforzado la concepción y alcance de los derechos civiles y políticos. En materia de derechos políticos, destaca la creación del Tribunal Superior Electoral, cuyas decisiones pueden ser sometidas al escrutinio de la justicia constitucional. Asimismo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre libertad de expresión y libre acceso a la información pública, la protección de la integridad física o la seguridad penal, entre otras libertades públicas.

El Salvador señala que en los últimos años su jurisprudencia constitucional ha teorizado sobre algunas cuestiones de relevancia en este ámbito: integridad personal, libertades de expresión y de información, derecho de rectificación y réplica o la crítica pública como herramienta para la construcción de una sociedad abierta y plural. En materia de derechos políticos, se menciona la existencia de notables pronunciamientos sobre candidaturas no partidarias y sobre la posibilidad de que los ciudadanos emitan el sufragio conforme a sus preferencias, mediante la eliminación de las listas cerradas y bloqueadas y el voto cruzado. Por su parte, Nicaragua se refiere en particular a un recurso de amparo resuelto en 2016 relativo al funcionamiento interno de un partido político.

Costa Rica también reconoce que, al igual que en relación a los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, las conclusiones de la Conferencia de Sevilla han influido positivamente en los derechos políticos e individuales. Venezuela hace referencia a diversos casos relacionados con las libertades de expresión e información, el derecho de petición, el derecho a la vida, las libertades de conciencia, y participación en asuntos públicos y el derecho de asociación política.

Paraguay indica que todos los actos emanados de los órganos de los partidos políticos están sujetos a controles jurídicos de legalidad en vía administrativa y de legalidad y constitucionalidad en la Corte Suprema. España recuerda que los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 30 de su Constitución son tutelables mediante un procedimiento preferente y sumario, culminado con el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Específicamente, el Tribunal ha abordado en numerosas ocasiones en los últimos años el alcance y significado de los derechos fundamentales

individuales y de participación política. Se destaca la jurisprudencia dictada sobre la función representativa de los parlamentarios.

Portugal afirma también que su Tribunal Constitucional ha dictado importantes resoluciones en materia de derechos, libertades y garantías desde 2005. Así, en particular, se ha pronunciado sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, los derechos reproductivos o la inviolabilidad de las comunicaciones. En materia de participación política, ha resuelto dudas interpretativas relativas al límite de los mandatos de los presidentes de órganos ejecutivos locales y ha afirmado que la pérdida de mandato de los cargos públicos penalmente condenados no vulnera el principio de la prohibición de los efectos automáticos de las penas.

Remitiéndose a su respuesta a la pregunta previa, México reafirma que a partir de la reforma constitucional de 2011 se ha diluido la distinción doctrinal entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, proclamándose la indivisibilidad e inalienabilidad de todos los derechos fundamentales. Dada su interdependencia e indivisibilidad, la jurisprudencia constitucional no les ha dispensado un trato diferenciado. En particular, se destaca que la Suprema Corte ha reiterado que el principio de progresividad en la protección, atribuido típicamente a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, es igualmente predicable de los derechos civiles y políticos.

Bolivia señala que su Constitución consagra la igualdad jerárquica de derechos fundamentales, su aplicación directa y su directa justiciabilidad. Los diferentes mecanismos de protección se corresponden con las diversas dimensiones de los derechos. Así, los derechos en su dimensión individual son objeto de tutela a través de la acción de libertad, acción de amparo constitucional y acción de protección de privacidad; los derechos en su dimensión pluri-individual obtienen tutela a través de la acción de cumplimiento; y los derechos en su dimensión colectiva y trans-individuales obtienen tutela colectiva a través de la acción popular.

Finalmente, Andorra reseña que en estos últimos años no se ha producido un desarrollo significativo en la materia; al contrario, su Tribunal Constitucional ha venido aplicando y reiterado la doctrina elaborada con anterioridad.

3. Avances y retos obtenidos para fortalecer los estados democráticos, desde la justicia constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla.

Bolivia identifica como uno de los logros constitucionales la elección por sufragio universal de las máximas autoridades jurisdiccionales, incluyendo el Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional. Se subraya su condición de sistema único en el mundo.

Chile destaca como puntos positivos la apertura del Tribunal Constitucional a la ciudadanía; el aumento de su transparencia, especialmente a través de audiencias públicas; el incremento de sus fondos bibliográficos y documentales y la recepción de estudiantes para la realización de pasantías académicas. Indica igualmente que el Tribunal aboga por la mejora continua de sus fallos, en el sentido de profundizar sus fundamentos y consolidar su prestigio con el fin de proporcionar mayor seguridad jurídica y certeza constitucional al sistema jurídico.

Costa Rica reconoce que uno de los retos de su justicia constitucional era garantizar el acceso a ella de las poblaciones vulnerables, lo que ha logrado a través de un recurso ágil, informal y expedito, con una tutela efectiva y casi inmediata, especialmente gracias a las medidas cautelares. El Salvador destaca la relevancia de diferentes pronunciamientos en materia electoral que han servido para corregir problemas estructurales —como los relacionados con el transfuguismo político—, así como diversas resoluciones sobre procesos de selección y nombramiento de funcionarios públicos de alto nivel, transparencia y acceso a la información pública y democracia y financiación de partidos políticos.

España reitera la importancia de la reforma de su recurso de amparo, que ha reforzado la labor de la jurisdicción ordinaria en la tutela de los derechos fundamentales. Por otro lado, señala como reto la preservación del equilibrio de poderes del Estado, y destaca en este punto su función como árbitro entre poderes en aquellos casos en que se produzcan conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales (se mencionan algunos conflictos entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno en funciones). Asimismo, en el marco de la crisis económica, han sido relevantes los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los límites del empleo del decreto-ley. Finalmente, el Tribunal ha debido intervenir en las controversias relativas al denominado “proceso catalán”, en las que ha recalcado la importancia de distinguir entre poder constituyente y constituido.

México reafirma la importancia de su reforma constitucional de 2011, que ha supuesto la consolidación del reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como derechos humanos. Nicaragua señala como uno de los desafíos la utilización de datos personales, al tiempo que Paraguay menciona la importancia de la protección de los derechos humanos o el sistema de competencias en la construcción del sistema jurídico. En este sentido, se refiere a la necesidad de trabajar en el consenso constitucional, la construcción de una jurisprudencia sólida, la armonización entre derecho internacional y orden nacional de los derechos humanos, la división de poderes, y la optimización de los mecanismos de solución de conflictos político constitucionales.

Portugal afirma que el Estado de Derecho democrático está plenamente consolidado y estabilizado a raíz de la Constitución de 1976, siendo este un principio perfectamente integrado en el orden jurídico-constitucional. El Tribunal Constitucional ha sido, en este sentido, esencial en la promoción y protección de este modelo de Estado, especialmente a través del control de constitucionalidad de las normas.

República Dominicana indica que la reforma constitucional de 2010 ha afianzado un proceso de democratización del acceso a la justicia constitucional, convirtiendo al Tribunal Constitucional en un “espacio ciudadano” y contribuyendo así al afianzamiento de un paradigma democrático basado en la centralidad de los derechos fundamentales.

Afirma que el principal desafío de la justicia constitucional es erigirse progresivamente en instancia efectiva de control del poder estatal y social y de protección de derechos fundamentales, así como espacio de cooperación y construcción de la ciudadanía sin imponer agendas políticas ni interferir con los ámbitos de deliberación democrática.

Venezuela hace referencia a diversas sentencias de la Sala Constitucional que han tenido como objeto garantizar la efectividad de los principios constitucionales a la soberanía, independencia, autodeterminación y no injerencia en los asuntos internos de la Nación. En particular, se refiere a sentencias sobre las relaciones entre diferentes órganos del Estado.

Andorra, por su parte, destaca la buena salud de que goza su Estado democrático, lo que, hasta la fecha, ha hecho innecesario el socorro jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

QUINTA MESA. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, INTERNET Y REDES SOCIALES, ORIENTADOS AL DERECHO CONSTITUCIONAL.

1. ¿Deberían incluir los países iberoamericanos, dentro de los derechos sociales consagrados en la Constitución, el acceso a internet y a las redes sociales?

De las respuestas recibidas se deduce un amplio consenso acerca de la conveniencia de reconocer un derecho de acceso a internet, dada su condición de instrumento y garante de otros derechos fundamentales. Prácticamente todos los países coinciden en la necesidad de asegurar el acceso a la red en tanto que instrumento para el ejercicio de otros derechos civiles y sociales, como la libertad de expresión y el derecho a la intimidad o los derechos a la información y a la educación.

En este sentido, España considera que su vulneración afecta a otros derechos fundamentales consagrados en su Constitución, como los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; igualmente, pueden verse afectados el

derecho al secreto de las comunicaciones personales y a la protección de los datos personales. También los derechos de participación se ven afectados, especialmente en lo referente a la democracia electrónica. Así, Nicaragua estima que internet es una herramienta indispensable para desarrollar la administración electrónica y el gobierno abierto.

Precisamente internet, entendida como una red de comunicaciones electrónicas interconectadas a nivel mundial, de uso masivo y facilitadora de información de todo orden es determinante en la transformación actual de nuestras sociedades, por lo que la República Dominicana pone de relieve su importancia en distintas movilizaciones sociales, como el movimiento estudiantil chileno o las protestas que se dieron en el contexto de las primaveras árabes.

A pesar de esta coincidencia de voluntades, únicamente Bolivia, México y Portugal lo han proclamado, a nivel constitucional, el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación e internet. Bolivia lo reconoce como derecho fundamental con plenas garantías en el artículo 20.1 de su Constitución; México hace lo propio en el artículo 66, habiendo declarado la Suprema Corte que el derecho de acceso a internet forma parte de la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales (así ocurrió en el amparo en revisión 1242/2015, Segunda Sala, en el que una comunidad indígena demandó a una empresa privada que le interrumpió unilateralmente el servicio de internet y telefonía fija. Una revisión pormenorizada de algunos casos en los que la Suprema Corte se ha pronunciado sobre estos derechos puede hallarse en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, año III, número 5, Ciudad de México, julio-diciembre 2017). A pesar de la importancia que México atribuye a este derecho, considera que el reconocimiento de estas facultades como derechos sociales a nivel constitucional no garantiza necesariamente el acceso de la ciudadanía a los servicios, al ser de naturaleza prestacional, por lo que se debe contar con mecanismos idóneos para hacerlos justiciables. Portugal lo consagró en la reforma constitucional de 1997, que introdujo el derecho de libre acceso a las redes informáticas de uso público (art. 35.6). Esta formulación permite una lectura expansiva, según la cual el Estado facilitará el acceso a internet por medio de

un servicio gratuito y adoptará políticas públicas que disminuyan las diferencias e, incluso, la exclusión que pueda derivarse de un desigual acceso a internet. Estamos ante un derecho con doble contenido: por una parte, un derecho de carácter prestacional de acceso a bienes sociales; de otra, un derecho de libertad que se erige en garantía de la inviolabilidad de un espacio de autodeterminación individual.

Algunos otros países se han mostrado favorables al reconocimiento: Venezuela comunica que la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología está estudiando su incorporación al texto constitucional, en tanto que Costa Rica, Paraguay, El Salvador y República Dominicana lo consideran tarea pendiente y necesaria. Otros se han mostrado más cautos: Chile y España apuntan que ese reconocimiento no es tarea de la jurisdicción constitucional y Andorra ni tan siquiera lo cree necesario.

En España, si bien la Constitución solo protege la transmisión de hechos noticiables en el sentido de que se hace necesario verificar el interés social de la información, y no un derecho de acceso a los medios de comunicación, se apunta que el derecho de acceso a internet puede salvaguardarse con la mención constitucional a “cualquier medio de difusión”. Por otro lado, en cuanto al acceso a internet como medio para participar en la gestión de los asuntos públicos, los obstáculos que puedan existir pueden ser enfrentados sin necesidad de proclamar un derecho constitucional autónomo de acceso a la red.

Nicaragua se encuentra en una situación similar en la medida en que su artículo 66 reconoce el derecho a la información veraz que, según este artículo, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección. En El Salvador aún no existe un pronunciamiento que reconozca un derecho fundamental de acceso a internet, aunque existen numerosos fallos en pro de la publicidad y la transparencia de la información pública que podrían dar lugar a un debate sobre el reconocimiento o no de un derecho de esa magnitud.

2.- ¿Cuentan los países iberoamericanos con una legislación adecuada que proteja la intimidad y la dignidad humana, con relación al uso del internet, las redes sociales y el derecho a olvidar?

Bolivia, República Dominicana y Venezuela garantizan el derecho a la intimidad a través del *habeas data*, una acción constitucional con diferente alcance en cada país. España y Portugal reconocen el derecho a la protección de datos de carácter personal como un derecho fundamental, en tanto que los demás países no lo consagran de forma explícita.

En España y Portugal, países miembros de la Unión europea, es de aplicación desde mayo de 2018 el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de personas físicas en lo que respecta a tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Esta norma de la Unión refuerza las garantías de los derechos a la intimidad y a la protección de datos en general. Entre otras medidas prevé la realización de auditorías y amplía el deber de información y los requisitos de consentimiento y obliga a los responsables de datos a que lleven un seguimiento de las medidas de protección y seguridad. Reconoce además el llamado derecho de supresión o derecho al olvido, en cuya virtud el interesado tendrá derecho a que sus datos personales se supriman y dejen de tratarse, entre otros supuestos, si ya no son necesarios para los fines para los que fueron recogidos o han sido tratados de otro modo o para fines ilícitos, si los interesados han retirado su consentimiento para el tratamiento o en cumplimiento de una obligación establecida en el derecho de la Unión o de los Estados miembros.

El fundamento material del derecho a la protección de datos personales es en España el artículo 18 de la Constitución que recoge en los tres primeros apartados el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la imagen, a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, mientras que en el apartado cuarto impone un mandato al legislador en el sentido de regular el uso de la informática en relación con los derechos previstos en números anteriores. El Tribunal Constitucional ha establecido que el

derecho de protección de datos se consagra en este precepto constitucional, pero no es equivalente al derecho a la intimidad. Al momento de celebrarse la conferencia, el Tribunal Constitucional de España tenía pendiente de resolver un recurso sobre derecho al olvido respecto de una hemeroteca digital, en el que finalmente ha recaído la STC 58/2018, de 4 de junio.

Portugal ha optado por consagrar expresamente en la Constitución como un derecho fundamental autónomo el derecho de protección de datos personales y de autodeterminación informativa como derechos fundamentales autónomos (art. 35). Además, el acceso indebido, la violación o destrucción de los datos, así como la inserción de datos personales falsos constituyen ilícitos penales en el ordenamiento jurídico portugués. En cuanto el derecho al olvido, la Constitución no lo prevé exactamente pero puede deducirse de los preceptos que reconocen el derecho a la intimidad o a la protección de datos personales. Se da cuenta asimismo de la discusión parlamentaria de un proyecto legislativo sobre el denominado *netshaming*, que consiste en la utilización de imágenes íntimas de otra persona, generalmente mujeres, sin su consentimiento.

Por su parte, Venezuela reconoce de manera genérica en el artículo 60 de la Constitución el derecho al honor, la vida privada, la propia imagen, la confidencialidad y la reputación, concretando a continuación su aplicación al ámbito específico de la informática, sometida a límites legales con vistas a garantizar la protección de estos derechos. El derecho al olvido, en particular, se garantiza a través de la acción constitucional de *habeas data*, que reconoce el derecho de las personas a conocer todos los datos que los registros oficiales o privados mantengan sobre ellas o sobre sus bienes, así como del uso que se haga de tales datos, estableciendo la facultad de los sujetos de solicitar de los tribunales competentes que los datos erróneos o que afecten ilegítimamente sus derechos sean actualizados, rectificados, e incluso, destruidos, siempre y cuando el recurrente esté vivo.

A pesar de que también República Dominicana reconoce el derecho a la intimidad en su artículo 44 y el derecho de *habeas data* en su artículo 70, considera que es insuficiente

para que los usuarios vean garantizado su derecho al olvido. Es cierto que la acción de *habeas data* cuenta con un proceso de amparo ordinario y que puede utilizarse con estos fines, pero queda a criterio del juez acoger una acción con este objeto. Por ello se estima necesaria una legislación adecuada que proteja la intimidad y los datos personales en las redes sociales, máxime si se pretende incluir el acceso a internet en el catálogo de los derechos sociales de la Constitución. La República Dominicana no ha aprobado ley alguna que proteja efectivamente el derecho a la intimidad y a la protección de datos ante un hecho suscitado en internet, por lo que entiende que la protección que brinda se adscribe al ámbito puramente privado.

En Bolivia lo que previamente se llamaba *habeas data* informativo es ahora denominado acción de protección de privacidad informativa que regula este tipo de protección de privacidad, a través del artículo 21.2 de la Constitución Política del Estado, que reconoce derecho a la privacidad, intimidad, honra, honor, propia imagen y dignidad. Por su parte, el artículo 130 de la Constitución menciona tres supuestos específicos para activar la protección de privacidad: i) impedimento para conocer datos; ii) imposibilidad de objetar datos; iii) imposibilidad de obtener la eliminación o rectificación de datos, supuestos, que tienen directa vinculación con la acción de protección de privacidad informativa, aditiva y rectificadora o correctiva

En Chile, Paraguay, Andorra, Costa Rica o Nicaragua no hay legislación específica que contemple de manera expresa ni el uso del internet, ni de las redes sociales ni del derecho al olvido. En El Salvador no existe una ley marco sobre el tema, sino únicamente algunas previsiones legales aisladas. No obstante, la Sala de lo Constitucional ya se ha pronunciado sobre el derecho de los particulares de solicitar la cancelación de datos que constan en registros públicos como manifestación del derecho a la autodeterminación informativa (sentencia de 4 de marzo de 2011, amparo 934-2007).

3.- ¿Qué relevancia tiene para la justicia constitucional el principio de neutralidad de las redes sociales y qué relación guarda con los derechos fundamentales en Iberoamérica?

En general todos los países coinciden en la importancia del principio de neutralidad en relación con el derecho de acceso a internet, que como se avanzó en preguntas anteriores es a su vez garantía de múltiples derechos. Así, tiende a considerarse una suerte de derivación del principio de igualdad, que se presenta exclusivamente en internet, pero que no por ello es menos importante. Costa Rica lo liga especialmente al principio de libertad, en el sentido de que las personas deben tener libre acceso a toda la información que circule y se transmita a través de una red social, sin que ello represente costo alguno para la persona interesada. La República Dominicana y Venezuela ponen también de relieve el potencial conflicto que puede darse entre el derecho a la libertad de empresa de los proveedores y el derecho a la igualdad y no discriminación de los usuarios de internet, mientras que México, opina que el principio de neutralidad favorece tanto la competencia como la igualdad de oportunidades en el mercado.

España y Portugal apuntan que el principio de neutralidad supone que los proveedores de telecomunicaciones deben tratar de manera igualitaria el tráfico de datos, es decir, sin discriminar de acuerdo a contenidos, aplicaciones o equipos. En la práctica, destruir este principio supondría que los proveedores o los gobiernos u organismos supranacionales decidirían qué contenido es el que debe aparecer en la red; por otro lado, también podría traducirse en una diversidad de tarifas por el acceso a velocidades de banda ancha donde los usuarios con mayores recursos podrían acceder a una red de mayor calidad creando grupos con conexión rápida o ilimitada y grupos con conexión restringida.

España, en particular, señala que cualquier intento de dificultar el acceso a internet de unos ciudadanos respecto de otros, tanto en coste como en velocidad, puede suponer una discriminación con efectos perjudiciales para su desarrollo individual, así como también la creación de una *brecha digital* entre personas. Ya hace casi veinte años se advertía el riesgo de vulneración de derechos que podría provocar un acceso a internet basado

exclusivamente en el precio. Por eso, el Pleno del Senado aprobó por unanimidad el “Informe de la Comisión Especial sobre redes informáticas”² en el que se reconocía la importante incidencia social de internet, por lo que se advertía de la conveniencia de evitar que internet se convirtiera en una nueva fuente de discriminación que diera lugar a un mundo de ‘conectados’ y ‘no conectados’. De ahí la importancia que se concedió de garantizar un acceso a internet universal, de forma que las nuevas tecnologías estuvieran al alcance en cualquier punto de país y en las mejores condiciones.

Tanto en España como en Portugal el Derecho de la Unión protege la neutralidad de la red a través de la normativa sobre internet abierto que se plasma en el Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a un internet abierto. Este reglamento tiene por objeto establecer normas comunes destinadas a garantizar un trato equitativo y no discriminatorio del tráfico en la prestación de servicios de acceso a internet y a salvaguardar los derechos de los usuarios finales. Su finalidad no es solo proteger a los usuarios finales, sino garantizar simultáneamente el buen funcionamiento del ecosistema de internet como motor de innovación, es decir, para evitar la fragmentación del mercado interior a resultas de las medidas adoptadas por algunos Estados miembros. Por eso prohíbe las prácticas de gestión que supongan un bloqueo, ralentización, restricción o discriminación de los contenidos, aplicaciones o servicios. El propio Reglamento permite de manera excepcional restricciones o bloqueos de los contenidos cuando lo contemplen las legislaciones europeas, nacionales o las decisiones judiciales. Empero, estas medidas solo son aplicables cuando sean adecuadas, proporcionales y necesarias en el contexto de una sociedad democrática (así ocurre, por ejemplo, con la pornografía infantil).

Precisamente por el profundo vínculo arriba existente entre el principio de neutralidad y el de no discriminación, Bolivia y Venezuela consideran que el derecho de acceso a internet queda suficientemente garantizado a través del reconocimiento del derecho de acceso universal a las telecomunicaciones en condiciones de igualdad. En el primer caso,

² (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VI Legislatura, sesión de 27 de diciembre de 1999, Serie I, Núm. 812)

queda consagrado en el artículo 109 de su Constitución, ya citado, y en el segundo, por medio del artículo 12 La Ley Orgánica de Telecomunicaciones. En Costa Rica, aunque no se ha desarrollado una regulación general y sistemática, el derecho ha sido tutelado por vía jurisprudencial por la Sala Constitucional.

Por último, recuerda México que los Tribunales regionales de protección de los derechos humanos también se han hecho eco de la importancia del principio de neutralidad en la red: la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la relevancia del tratamiento no discriminatorio de la información y las ideas. Para la Corte Interamericana el flujo de información debe ser tratado con igualdad y el Estado debe impulsar el pluralismo informativo (*Kimel v. Argentina*, de 2 de mayo de 2008 y *Fontevicchia y D'Amico v. Argentina*, de 2 de noviembre de 2011). Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha insistido en que la libertad de expresión no solamente está relacionada con el contenido de la información, sino con el medio por el que se difunde esa información (como lo son las redes sociales), por lo que cualquier restricción a los medios de difusión podría ser susceptible de violar derechos fundamentales (sentencias *Autronic AG c. Suiza*, de 22 de mayo de 1990, y *Ahmet Yildirim c. Turquía*, de 18 de diciembre de 2012).