

Diálogos entre Jueces y Juezas Constitucionales de América Latina, 2021



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

PO
E010.190
D524d
2021

Diálogos entre jueces y juezas constitucionales de América Latina, 2021 / esta obra estuvo a cargo de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; presentación Ministro Arturo Zaldívar. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022.
1 recurso en línea (xi, 207 páginas : tablas, fotografías a color ; 22 cm.)

"Los días 17 y 18 de noviembre de 2021 se llevó a cabo de manera virtual la tercera edición de los Diálogos entre jueces y juezas constitucionales de América Latina, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación"

Material disponible solamente en PDF.

Contenido: Ceremonia de Inauguración y Mensaje de Bienvenida / Ministro Presidente Arturo Zaldívar -- Diálogo 1. Ponentes: Ministra Yasmín Esquivel Mossa -- Ministro Eugenio Jiménez Rolón -- Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera -- Diálogo 2. Ponentes: Ministro Gonzalo García Pino -- Magistrada en Retiro Zarela Villanueva Monge -- Juez Ramiro Fernando Ávila Santamaría -- Conclusiones: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

ISBN 978-607-552-316-3

1. Constitucionalismo – Jueces constitucionales – Dialogo jurisprudencial – América Latina
2. Tribunal constitucional – Derechos humanos – Sentencias – Análisis 3. Justicia constitucional – Bienestar social 4. Protección de los Derechos humanos – Decisiones judiciales – Estudio de casos
5. Grupos en estado de vulnerabilidad – Protección jurídica 6. Derecho a la no discriminación – Mujeres 7. Desigualdad social 8. Violencia contra la mujer 9. Derecho a un medio ambiente adecuado 10. Derecho a la salud 11. Derechos económicos 12. Derechos sociales 13. Derechos culturales 14. Derechos políticos I. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, 1959- , escritor de presentación II. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Relaciones Institucionales LC KG548

Primera edición: octubre de 2022

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Diálogos entre Jueces y Juezas Constitucionales de América Latina, 2021



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

Primera Sala

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Segunda Sala

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

Contenido

Presentación.....	VII
Ceremonia de inauguración y mensaje de bienvenida	
Ministro Presidente Arturo Zaldívar.....	5
Diálogo 1	
Ministra Yasmín Esquivel Mossa.....	17
Síntesis curricular.....	19
Exposición.....	21
Ministro Eugenio Jiménez Rolón.....	33
Síntesis curricular.....	35
Exposición.....	37
Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera.....	45
Síntesis curricular.....	47
Exposición.....	49
Diálogo 2	
Ministro Gonzalo García Pino.....	67
Síntesis curricular.....	69
Exposición.....	71
Magistrada en Retiro Zarela Villanueva Monge.....	79
Síntesis curricular.....	81
Exposición.....	85

Juez Ramiro Fernando Ávila Santamaría	93
Síntesis curricular.....	95
Exposición.....	97
Conclusiones	
Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.....	109
Síntesis curricular.....	111
Conclusiones.....	113
Resúmenes de las sentencias	
Tribunal Constitucional de Chile	
Resumen de la sentencia Rol 8792-2020	125
Sala Constitucional de la	
Corte Suprema de Justicia de Costa Rica	
Resumen de la sentencia 2015-016070	147
Corte Constitucional del Ecuador	
Resumen de la sentencia Caso N°. 22-18-IN.....	163
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	
Resumen del Amparo en Revisión 237/2020	183

Presentación

Los días 17 y 18 de noviembre de 2021 se llevó a cabo de manera virtual la tercera edición de los "Diálogos entre Jueces y Juezas constitucionales de América Latina". Este encuentro, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un espacio para el intercambio y la discusión de sentencias relevantes entre las cortes participantes, nos ha permitido compartir —por tercera ocasión— valiosas reflexiones en torno a la protección de los derechos humanos en la región, los desafíos comunes entre países latinoamericanos y las aportaciones doctrinarias de las cortes constitucionales de América Latina a partir de realidades, entendimientos y lenguajes propios.

En la actualidad el constitucionalismo liberal ha dejado de radicar en las prácticas de Estados Unidos y de los países europeos,¹ pues los países latinoamericanos aportamos sustancialmente al desarrollo de conceptos, instituciones y doctrinas constitucionales a la luz de nuestras constituciones, necesidades e intereses.² Con nuestras experiencias

¹ Mattias Kumm et. al., "The end of 'the West' and the future of global constitutionalism", *Global Constitutionalism*, vol. 6, núm. 1 (marzo 2017), p. 3.

² Oliviero Angeli, "Global constitutionalism and constitutional imagination", *Global Constitutionalism*, vol. 6, núm. 3 (noviembre 2017), pp. 369, 370.

y resoluciones contribuimos, como señala Sandholtz, a "la construcción de un constitucionalismo global basado en los derechos."³

En esta ocasión, personas juzgadoras —tanto en funciones como en retiro— provenientes de Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Perú⁴ abordaron en dos mesas de discusión sentencias y líneas jurisprudenciales en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y de derechos civiles y políticos. Sin duda, una de las grandes agendas pendientes en la región es el desarrollo y la consolidación de estos derechos, al tiempo que persisten importantes retos para garantizar el pleno goce de derechos civiles y políticos para todas y todos por igual. Con todo, el intercambio que tuvimos mostró que las cortes participantes han abonado a superar viejas concepciones en torno al estatus de los derechos sociales y económicos, y avanzar en la construcción de mejores condiciones de vida para las personas más vulnerables.

En el primer diálogo, México, Paraguay y Perú participaron con la exposición de sentencias y líneas jurisprudenciales relativas a los derechos al medio ambiente y a la salud, la aparente tensión entre derechos económicos y ambientales, la progresividad del derecho a la salud y los

³ Wayne Sandholtz, "Human rights courts and global constitutionalism: Coordination through judicial dialogue", *Global Constitutionalism*, 2020, p. 1.

⁴ Participaron en la tercera edición de los Diálogos: el Ministro Gonzalo García Pino del Tribunal Constitucional de Chile; la Magistrada en retiro Zarela Villanueva Monge de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica; el Juez Ramiro Fernando Ávila Santamaría de la Corte Constitucional del Ecuador; la Ministra Yasmín Esquivel Mossa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México; el Ministro Eugenio Jiménez Rolón de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, y el Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera del Tribunal Constitucional del Perú.

efectos adversos del cambio climático, entre otros temas. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó los derechos al medio ambiente y a la salud con un caso que, como ella señaló, ilustra la evolución de la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en virtud de su justicia-bilidad y, especialmente, su judicialización en México.

El Ministro Eugenio Jiménez Rolón de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, por su parte, expuso un caso relacionado con la prohibición de la importación de ciertos vehículos usados y una aparente contradicción entre derechos económicos vinculados a los negocios internacionales y la protección del medio ambiente. El caso, enfatizó el Ministro, contribuyó a la armonización de la interpretación de los derechos económicos y ambientales y condujo a un cambio de línea jurisprudencial de orden constitucional en su país.

Finalmente, el Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera del Tribunal Constitucional del Perú relató el camino seguido, con avances y retrocesos, por los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la tradición constitucional peruana. Asimismo, apuntó a una serie de avances jurisprudenciales en el derecho comparado europeo y latinoamericano y aludió a varios casos en los que el tribunal ha abordado diversos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, refiriéndose a estos derechos como expresiones de aquellas capacidades que debemos tener para satisfacer nuestras necesidades humanas básicas y nuestro desarrollo integral.

En el segundo diálogo, que versó sobre los derechos civiles y políticos, Chile, Costa Rica y Ecuador expusieron sentencias relacionadas con el

ámbito penal y la materia electoral, así como con la participación ciudadana en la toma de decisiones respecto del medio ambiente y los derechos de la naturaleza. El Ministro Gonzalo García Pino del Tribunal Constitucional de Chile refirió en su intervención a un caso relacionado con las costumbres indígenas en materia penal y la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres que, además, generó una importante movilización de colectivos feministas y asociaciones en materia de derechos humanos.

El segundo diálogo continuó con la exposición de la Magistrada en retiro Zarela Villanueva Monge de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, quien expuso una resolución de la Sala Constitucional relativa a la paridad horizontal entre mujeres y hombres en las candidaturas a puestos de elección popular. El Juez Ramiro Ávila Santamaría de la Corte Constitucional del Ecuador, finalmente, abordó un caso relacionado con los manglares que, al tratar sobre su vida e integridad, así como la participación ciudadana para opinar respecto de las actividades que pueden realizarse en ellos, consideró que guarda una estrecha relación con los derechos civiles y políticos.

Como se observa, los Diálogos fueron un intercambio robusto y enriquecedor, no sólo para nuestra práctica jurisdiccional, sino para nuestra tradición constitucional compartida y para la protección de los derechos humanos en la región.

No podemos ignorar que formamos parte de una comunidad internacional, lo que repercute en nuestra concepción del derecho nacional, internacional y comparado, así como en la manera en que nuestras

constituciones se insertan y relacionan con un mundo jurídico y político más amplio.⁵ Mirar hacia el exterior, con el fin de aprender de las experiencias en otros países y conocer las decisiones emitidas por otras cortes constitucionales de América Latina, es indispensable para encontrar soluciones al momento de aproximarnos a retos comunes.

Reitero mi agradecimiento y reconocimiento a los países invitados. Como en ediciones anteriores, los Diálogos celebrados en 2021 demostraron ser un encuentro de fructífera reflexión que contribuye al fortalecimiento del constitucionalismo en América Latina.

Ministro Arturo Zaldívar

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de México
y del Consejo de la Judicatura Federal

⁵ Mattias Kumm, "Constituent power, cosmopolitan constitutionalism, and post-positivist law," *International Journal of Constitutional Law*, vol. 14, núm. 3 (julio 2016), pp. 698, 703, 709. El autor propone una interpretación revisada, cosmopolita y post-positivista del constitucionalismo, de acuerdo con la cual "el poder constituyente no sólo está conferido en 'Nosotros, el Pueblo', sino también en 'la comunidad internacional'." Para el autor, "[e]l fundamento del constitucionalismo es, por tanto, la idea de personas libres e iguales que se gobiernan a sí mismas a través de la ley como parte de una comunidad internacional de Estados igualmente soberanos. (...) Bajo tal concepción, 'Nosotros, el Pueblo' y 'la comunidad internacional' son co-constitutivos para las constituciones estatales y el derecho internacional como componentes centrales de una concepción integradora del derecho público global." *Ibid.*, pp. 698, 704, 711. Véase también Constanza Núñez Donald, "Constitucionalismo cosmopolita," *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, no. 18 (abril-septiembre 2020), pp. 214-238. La autora refiere al "giro cosmopolita" de la legitimidad del constitucionalismo tradicional, "en la medida en que ahora la legitimidad constitucional nacional también depende en cómo el constitucionalismo estatal se integra y relaciona con la gran esfera jurídico-político mundial (Kumm, 2013, p. 612; Held, 2012, p. 30)." *Ibid.*, p. 228.



Ceremonia de inauguración
y mensaje de bienvenida

Ministro Presidente Arturo Zaldívar



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Ministra Yacelin Espinosa Moya



Ministro Eugenio Pérez Rabin



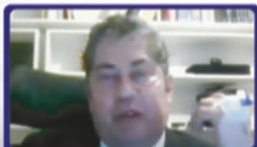
Ministro Juan Luis González Alcántara Camaná



Ministro Presidente Arturo Zaldívar



Ministro Gonzalo García Pires



Magistrado Dory Eguinoa Saldaña Barera



Magistrada en retiro Zuley Vilanova Monge



Diálogos entre
jueces y juezas constitucionales de América Latina | 3ra. Edición



Instituto Interamericano de
Relaciones
Institucionales

Ministro Presidente
Arturo Zaldívar*

* Presidente de la Suprema Corte de Justicia de México y del Consejo de la Judicatura Federal.

El Ministro Presidente inició la ceremonia de inauguración dando la más cordial bienvenida a las invitadas y los invitados de las cortes constitucionales de América Latina, representantes del Tribunal Constitucional de Chile, de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, de la Corte Constitucional del Ecuador, de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay y del Tribunal Constitucional del Perú. Asimismo, saludó cordialmente y con afecto a sus colegas, la señora Ministra Yasmín Esquivel y al señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Recordó que esta fue la tercera ocasión que se reunían en el marco de los "Diálogos entre Jueces y Juezas Constitucionales de América Latina", y la segunda que se llevaba a cabo de manera virtual debido a la pandemia. Sin embargo, enfatizó que a pesar de la distancia estaba convencido que —como lo fue el año pasado— el encuentro sería muy fructífero.

Por otro lado, anunció que el próximo año se celebrará de manera presencial la cuarta edición de este evento, que será una oportunidad única para tener un diálogo constructivo al más alto nivel entre juezas y jueces constitucionales de América Latina, al cual, quedaban todas y todos cordialmente invitados.

Posteriormente, el Ministro Presidente Arturo Zaldívar señaló que los "Diálogos entre Jueces y Juezas Constitucionales de América Latina"

tienen una gran importancia no solo porque permiten generar una reflexión conjunta entre juzgadores; sino, también, por otras dos razones relevantes: primero, que los países de la región comparten problemas, retos, experiencias y resultados a los cuales nos enfrentamos cotidianamente. Las semejanzas también las encontramos en nuestras democracias y los conflictos políticos, sociales y económicos. Recalcó que, si bien en la región se ha avanzado en la protección de los derechos fundamentales clásicos, la gran agenda pendiente que tienen todos los tribunales constitucionales de América Latina es avanzar en el desarrollo y consolidación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Destacó que este es el gran reto del constitucionalismo transformador en América Latina.

La segunda razón que mencionó el Ministro Presidente, es el lenguaje constitucional que han desarrollado las cortes constitucionales latinoamericanas. Esto es de vital importancia porque antes las juezas y los jueces constitucionales de nuestra región empleaban un idioma importado de Estados Unidos o de Europa. En este sentido, indicó que se han construido categorías jurídicas que hoy nos permiten entendernos y comprender el mundo y nuestro constitucionalismo de una manera muy distinta a como se vive en otras partes del mundo. Algunos derechos que para nosotros todavía están en disputa en otros países ya fueron resueltos desde hace mucho tiempo.

Aunado a lo anterior, el Ministro Zaldívar señaló que las categorías que se han construido ya no le piden nada al constitucionalismo de otros países o de otras partes del mundo, en principio aparentemente más desarrolladas. Esto se debe, explicó el Ministro Zaldívar, a que hemos

ido generando un lenguaje constitucional que nos ha permitido avanzar el constitucionalismo judicializado de una manera muy potente que quizás parecía inimaginable hace algunos años. Por lo anterior, las juezas y los jueces de América Latina tienen mucho que aportar al mundo. Si se revisan las sentencias de nuestros principales tribunales constitucionales, ellas hablan por sí mismas y se puede observar que estamos en un momento de una enorme consolidación doctrinaria de las juezas y los jueces de América Latina.

El Ministro Presidente añadió que, sin duda, la pandemia nos ha enfrentado a retos inéditos. Aclaró que no se refería únicamente a los dilemas sobre cerrar o no los tribunales, o cuando se tuvo que dar el gran salto a la justicia digital. Explicó que, en particular, hablaba de la función jurisdiccional que surgió dentro de la pandemia. Al respecto, mencionó que la experiencia de México puede ser muy interesante porque en la mayoría de los países —no solo de América Latina— las controversias constitucionales que se dieron, sobre todo en el periodo más complicado, fueron para impugnar las medidas que tomaban los gobiernos para responder a una pandemia de este nivel a la que nadie estaba preparado a enfrentar.

El Ministro Zaldívar advirtió que la mayoría de los conflictos tenían relación con la competencia de quien emitía las medidas que limitaban la libertad de las personas, o si estas eran o no proporcionales. Señaló que, en México, las medidas no fueron tan severas como en otros países del mundo; sin embargo, destacó que el pueblo mexicano no las impugnó. Esto se debió a que las personas aceptaron las acciones que se tomaron para restringir la movilidad, para cerrar escuelas, comercios,

restaurantes, bares, entre otros. Enfatizó que lo que se judicializó en México y que, en su mayoría, correspondió resolver a juezas y jueces federales, estaba relacionado con el pleno goce de los derechos humanos, sobre todo el derecho a la salud (el derecho a medicamentos, derecho a recibir atención en un hospital, derecho a vacunas), el derecho al agua (llegaron casos de pueblos que no tenían este servicio), entre otros. Es decir, en México las demandas se centraron en hacer valer derechos mínimos y elementales para sobrevivir y tener la mínima atención en una pandemia de esta magnitud.

Señaló que esto se podría abordar desde un punto de vista jurídico, sociológico e incluso antropológico, planteándose algunas interrogantes como: ¿por qué en México no se impugnaron estas medidas? ¿por qué la gente las aceptó de buen grado y lo único que se exigió, se exige y se sigue exigiendo a los tribunales es que se cumpla sobre todo con el derecho a la salud? Indicó que quería compartir la experiencia mexicana, debido a que resulta interesante en comparación con otros países.

Posteriormente, aseguró que las juezas y los jueces participantes aportarían —como lo han hecho en otras ocasiones— mucho conocimiento, y desde luego, generarían una reflexión sobre los retos que han enfrentado y sobre sus resoluciones paradigmáticas. Igualmente, mencionó que la Corte mexicana siempre ha tenido como referencia el diálogo entre cortes, específicamente con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero también con otros tribunales constitucionales y muy particularmente con los de nuestra región, que son de una enorme riqueza.

Finalmente, deseó que las ministras y los ministros de la Suprema Corte mexicana pudieran aportarles conocimientos a las invitadas y los invitados, y a su vez, que a estos les resultaran interesantes y enriquecedores. Les deseó el mayor de los éxitos a las y los representantes de los tribunales constitucionales y les expresó su enorme gratitud por haber aceptado participar en este encuentro. Antes de cerrar, expresó sus deseos para que el próximo año la Suprema Corte tenga la fortuna de recibirlos con los brazos abiertos, donde cada día se está luchando para lograr una mejor justicia social para todas y todos los mexicanos.

& Diálogo 1

Ponentes:

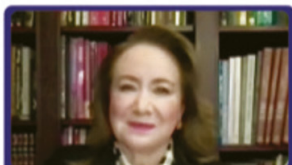
Ministra Yasmín Esquivel Mossa

Ministro Eugenio Jiménez Rolón

Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera



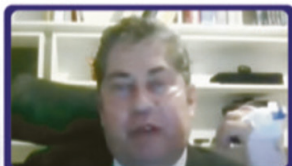
Suprema Corte
de Justicia de la Nación



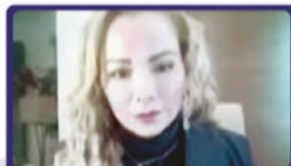
Ministra Yareni Esquivel Massa



Ministro Eugenio Pérez Bolón



Magistrado Dey Espinosa - Sallata Barrea



Magistrada Mariol Castañeda Pérez



Diálogos entre
jueces y juezas constitucionales de América Latina | 3ra. Edición



Ministra Yasmín Esquivel Mossa*

* Suprema Corte de Justicia de México.

Síntesis curricular

Realizó sus estudios de licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con especialidades en Derecho Administrativo, Fiscal y en el Sistema Financiero Mexicano, cursadas en la Universidad Panamericana; es Diplomada en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Es Doctora en Derecho, por la Universidad Complutense de Madrid, en coordinación con la Universidad Anáhuac, mismo que cursó en el año 2000.

Durante los últimos 20 años, la Doctora Esquivel Mossa se ha desempeñado en el ámbito jurisdiccional, iniciando como Secretaria de Estudio y Cuenta de la Presidencia del Tribunal Superior Agrario, en el año 2000. En 2004 el Presidente de la República la propuso como Magistrada Unitaria de los Tribunales Agrarios. En 2009 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal la designó Magistrada de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, misma que presidió en el año de 2012.

En el mes de febrero de 2019 a propuesta del Presidente de la República fue designada por las dos terceras partes del Senado Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Actualmente, por designación unánime de sus pares, preside la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el periodo 2021-2022. Así también, preside el Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación, desde enero de 2021.

Entre junio de 2012 y enero de 2017, presidió el Comité Interinstitucional de Equidad de Género en los Órganos de Impartición de Justicia de la ahora Ciudad de México.

Ha sido ponente en diversos foros a nivel nacional y del extranjero, en temas de derecho constitucional; derechos humanos, en particular, promoviendo los de mujeres, niñas y adolescentes; violencia por razón de género, entre otros más.

Así también, ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y es articulista del periódico *El Universal*.

Recientemente fue distinguida por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con la Cátedra Extraordinaria "María Cristina Salmorán de Tamayo".

Exposición

La Ministra Esquivel Mossa inició su intervención enviando un saludo a las y los colegas participantes en el panel y agradeció la invitación a este valioso ejercicio de intercambio que contribuye a enriquecer el debate constitucional y a fortalecer el constitucionalismo en la región. Posteriormente, mencionó que para esta ocasión eligió un caso que le parecía muy ilustrativo del grado de evolución que ha tenido la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales —los denominados DESCAs— en virtud de su justiciabilidad y especialmente de su judicialización en México.

Señaló que a diez años de la reforma a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos, es claro que no solo la juridicidad intrínseca de estos, su naturaleza, la fuerza vinculante, la posibilidad de reclamar con éxito específicamente su respeto y efectividad han ayudado a superar la antigua concepción de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) que consideraba que eran de tipo programático, una especie de aspiraciones utópicas o de buenos deseos.

Agregó que dentro de los DESCAs, han destacado los de tipo ambiental por la forma y frecuencia en que han sido abordados en los años

recientes en el Alto Tribunal mexicano. Esto se debe a la reforma en materia de derechos humanos y a la reforma constitucional en materia del juicio de amparo. Con esta última, se estableció la procedencia de la protección constitucional a través de la introducción del interés legítimo que abre la puerta a la exigibilidad y protección de otros intereses como los difusos y colectivos, con base en los cuales se ha dado una mayor efectividad al derecho humano al medio ambiente sano.

Recordó que este derecho se encuentra reconocido en el artículo 4o. de la Constitución mexicana, en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador e incluso en otros ordenamientos supranacionales y domésticos, y que otorga obligaciones tanto a las autoridades estatales como a los particulares. De esta manera, se ha dotado de contenido y se ha permitido construir criterios y pautas para orientar su interpretación y cumplimiento por parte de la Suprema Corte de México.

Es así como la evolución ya mencionada y la importancia de garantizar este derecho han construido un camino para que las personas puedan vivir con dignidad y ejercer el resto de los derechos humanos. Algunos de estos últimos, se materializan precisamente en el medio ambiente en el que coexistimos y nos desarrollamos.

La Ministra Esquivel mencionó que eligió un asunto paradigmático relacionado con este derecho: el amparo en revisión 237/2020, fallado en sesión del 14 de abril de 2021.¹ En este, la Segunda Sala de la Suprema

¹ Suprema Corte de Justicia de México, AR 237/2020. El resumen de esta sentencia puede ser consultado en el apartado titulado "Resúmenes de las sentencias" del presente documento.

Corte de Justicia de la Nación estudió vía revisión la constitucionalidad de una sentencia emitida por un Juez de Distrito. Esta máxima instancia, amparó a un grupo de personas autoadscritas a la cultura otomí, contra diversos actos que surgieron de la autorización de la construcción y operación de un relleno sanitario de residuos sólidos no peligrosos en el municipio Xonacatlán, Estado de México. Agregó que este último, además de colindar con un arroyo natural se encontraba adyacente a distintos hogares del municipio, vulnerando así el derecho a un medio ambiente sano. Además, se violentó la garantía de una defensa adecuada porque en el procedimiento debió existir una persona defensora e intérprete que conociera la lengua y la cultura de la comunidad.

Debido al impacto y trascendencia social de este asunto, solicitó el ejercicio de la facultad de atracción por parte de la Suprema Corte que por mayoría de votos determinó conocer tanto del citado amparo en revisión como de la revisión adhesiva. Admitida la solicitud, se ordenó la suspensión del procedimiento en el amparo materia de la atracción.

La Ministra Esquivel afirmó que este caso ofrecía una panorámica general sobre la doctrina de la Suprema Corte en torno al alcance del derecho al medio ambiente sano y de su relación con otros derechos diversos. Bajo el entendido de que las tensiones y los conflictos que la plena protección de los derechos humanos pueda traer aparejada, deben ser responsablemente superados por las personas impartidoras de justicia. Esto tiene como intención armonizar la legislación mediante su interpretación y salvaguardar el orden constitucional, y lo más sustancial que es respetar y hacer que se respete la dignidad de las personas.

Posteriormente, señaló que los hechos se remontaban al año 2006, cuando por vía de derecho el entonces gobernador del Estado de México autorizó al ayuntamiento de Xonacatlán concesionar el servicio público municipal de la disposición final de residuos sólidos no peligrosos, mediante la construcción de un relleno sanitario que cumpliera con las normas establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como las disposiciones legales aplicables.

Para tal efecto, se autorizó al ayuntamiento para que suscribiera los convenios correspondientes. Luego de celebrar el respectivo contrato de concesión y de concluir el trámite de la licitación, la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México autorizó a una empresa —de manera condicionada—, la construcción del relleno sanitario en un predio de una superficie de más de doscientos cincuenta mil metros cuadrados (ubicado en las instalaciones de la Mina Paulina, Paraje los Gavilanes y la comunidad de San Miguel Mimiapan, en el municipio de Xonacatlán). Ante esta situación, el grupo de personas que se autoadscribieron como indígenas, mencionado anteriormente, promovió un juicio de amparo en contra de los actos y autoridades que otorgaron la autorización y gestiones para la construcción y operación del relleno sanitario.

En síntesis, la Ministra Esquivel señaló que se incumplió con una Norma Oficial Mexicana, la NOM-083 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de 2003, toda vez que el relleno sanitario colindaba con un arroyo natural y con distintos hogares, sin que mediara una distancia de quinientos metros, como lo apunta la citada NOM. Aunado a lo anterior, las autoridades responsables no consultaron a los

quejosos previo a la instalación y funcionamiento del relleno sanitario, a pesar de que su operación afectaba su derecho a un medio ambiente sano.

La Ministra indicó que el Juzgado de Distrito resolvió conceder el amparo a los quejosos por considerar que los actos reclamados permitieron la construcción y operación del relleno sanitario y que se vulneró su derecho fundamental a vivir en un medio ambiente sano, equilibrado y seguro, así como a disfrutar de la biodiversidad. Igualmente, al otorgarse la concesión se violentó la NOM referida cuando las autoridades permitieron que se construyera un relleno sanitario sin que mediara entre este, el arroyo natural y los hogares la distancia fijada a quinientos metros. Inconformes con esta decisión, la empresa concesionaria (en calidad de tercera interesada) y las respectivas autoridades responsables interpusieron recursos de revisión respecto de los cuales la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de México ejerció la facultad de atracción.

La Ministra Esquivel refirió que el estudio de la constitucionalidad de la sentencia precisaba que la Suprema Corte verificaría si la construcción y operación del relleno sanitario efectivamente violaba la NOM-083 y consecuentemente el derecho al medio ambiente sano consagrado en el artículo 4o. constitucional. Para tal efecto, se debía acreditar la presencia de casas habitación alrededor del relleno sanitario y la existencia de un arroyo natural en los alrededores de éste.

Igualmente, se tomaron en cuenta los distintos criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuya doctrina se ha

reconocido el carácter autónomo del derecho humano al medio ambiente sano y su interdependencia con otros derechos, lo que conlleva una serie de obligaciones ambientales para los Estados. En este sentido, indicó que estas obligaciones consisten en garantizar a toda persona —sin discriminación alguna— un ambiente sano, servicios públicos básicos, así como la promoción de la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.

Aunado a lo anterior, se consideró la Opinión Consultiva número 23 de 2017 relativa a la interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Segunda Sala también consideró lo expuesto por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en Cuestiones Ambientales sobre la protección eficaz del medio ambiente. Lo anterior, tuvo como objetivo determinar cuáles son los parámetros bajo los cuales es posible enmarcar a la citada NOM-083, que contiene las especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

Posteriormente, la Ministra indicó que desde su publicación en 2004, la Norma Oficial Mexicana reconoció que el crecimiento demográfico, la modificación de las actividades productivas y el incremento de la demanda de los servicios habían rebasado la capacidad del ambiente de asimilar la cantidad de residuos que genera la sociedad. Por ello, era necesario contar con adecuados sistemas de manejo integral de residuos en cada localidad. Igualmente, se pretendió que a través de esta

Norma, la disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, los sitios destinados a la ubicación de tal infraestructura; así como, el diseño de la construcción, operación, clausura, monitoreo y obras complementarias se llevaran a cabo de acuerdo con los lineamientos técnicos indispensables para garantizar la protección del ambiente, la preservación del equilibrio ecológico y de los recursos naturales, y la minimización de los efectos contaminantes provocados por la inadecuada disposición de los residuos, protegiendo al mismo tiempo la salud pública en general.

La Ministra Esquivel también recordó que la Norma Oficial Mexicana dispuso que las autoridades, al momento de decidir la selección del sitio para la disposición final de los residuos, se sujetarán a ciertas restricciones en función de los objetivos ambientales de proteger el medio ambiente y la salud pública. Lo anterior, en virtud de que la inadecuada gestión de los residuos conlleva a múltiples impactos ambientales con repercusiones en la salud de los habitantes. De ahí que la NOM-083, entre otros aspectos, restringiera la ubicación del sitio sanitario de la siguiente forma:

- El límite del sitio de disposición final en localidades mayores a dos mil quinientos habitantes debe estar a una distancia mínima de quinientos metros contados a partir del límite de la traza urbana existente o prevista en el Plan de Desarrollo Urbano.
- La distancia de la ubicación del sitio de disposición final con respecto a cuerpos de agua superficiales con caudal continuo, lagos o lagunas debe ser de quinientos metros como mínimo.

A partir de lo anterior, mencionó que existe una vocación eminentemente preventiva de la Norma, pues en la medida en que se tiene la certeza que la construcción y operación de un sitio de disposición final de residuos es una actividad riesgosa para el medio ambiente, es posible que se tomen anticipadamente las medidas necesarias para evitar un daño.

En 2004, luego de verificar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Xonacatlán, se pudo acreditar que desde el año 2000 (previo a la instalación del relleno sanitario) la localidad donde se autorizó la construcción ya contaba con una población de cinco mil trescientos setenta y un habitantes. Ello a pesar de que las autoridades responsables y la empresa argumentaron que no era posible concluir la actualización de la hipótesis normativa, pues las casas habitación alrededor del relleno sanitario constituían asentamientos irregulares. Sin embargo, la sentencia puntualmente recordó que la Norma Oficial Mexicana no hacía referencia alguna a la regularidad o no de estos, sino que bastaba con comprobar la existencia de una traza urbana o que esta se contemplara en el Plan de Desarrollo Urbano (con independencia de su regularidad o irregularidad).

La Ministra destacó que el estudio integral del expediente confirmó que existían casas habitación cercanas a todos los perímetros del relleno sanitario, la más próxima a diez metros; también afirmó la presencia de un centro educativo y una escuela preescolar a una distancia aproximada de treinta metros. De esta forma, se corroboró, como lo había resuelto el Juez de Distrito, que el relleno sanitario incumplía con lo dispuesto en la citada Norma Oficial Mexicana.

Por su parte, el dictamen pericial en materia de hidrología demostró la existencia del río Zolotepec a una distancia de doscientos metros del relleno sanitario, desestimando lo alegado por la tercera interesada y las autoridades recurrentes en cuanto a que ese río era un receptor de aguas residuales contaminadas. En este sentido, la Sala consideró que, según el mandato de la Norma Oficial Mexicana, era claro que importaba la distancia y ubicación del relleno sanitario, con independencia de si dicho cuerpo de agua estaba contaminado o no. Pues, lo contrario implicaría condicionar el cumplimiento de la Norma a la verificación de si el cuerpo de agua presenta contaminación o no. Esto sería un contrasentido, pues precisamente, la razón de ser del establecimiento de la distancia mínima que prevé la Norma es para evitar contaminar o, en su caso, seguir contaminando el agua.

Finalmente, las autoridades recurrentes y la tercera interesada adujeron que no existía prueba científica alguna que demostrara cómo el relleno sanitario había afectado al medio ambiente y que obraban en autos diversas documentales que acreditaron que su operación constituía un beneficio de interés social.

La Ministra señaló que los argumentos se estimaron irrelevantes para resolver la litis del asunto, pues la ubicación del sitio de disposición final de residuos se rige bajo el principio de prevención en materia ambiental. En la medida en que se tiene la certeza de que la construcción y operación de un sitio de disposición final de residuos es una actividad riesgosa para el medio ambiente y la salud de las personas, se deben tomar anticipadamente las medidas necesarias para evitar daños. El hecho de que no obrara en autos prueba científica que demostrara cómo el

relleno sanitario ocasionó una afectación al medio ambiente, no era impedimento para concluir que este incumplía lo dispuesto en la NOM-083 y en consecuencia, vulneraba lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Federal. En este orden de ideas, la Segunda Sala consideró que, con la emisión de los actos reclamados, las autoridades responsables incumplieron sus obligaciones en la materia.

Posteriormente, la Ministra señaló que la sentencia aún tenía una cuestión pendiente por considerar —aunque secundaria de alguna forma— y que finalmente trascendió en sus efectos. Pues a pesar de acreditar la ilegalidad mediante la cual se había constituido el relleno sanitario, ciertamente la necesidad de su construcción era imperante para la comunidad desde varios años atrás.

En este sentido, se advirtió la necesidad de contar con sistemas de manejo integral de residuos sólidos adecuados que atendieran la realidad de cada localidad y la necesidad de observar la coexistencia de intereses encontrados (o, más precisamente, de principios de colisión y derechos en conflicto), que conllevaron a realizar un adecuado ejercicio de ponderación que involucró, primeramente, el derecho a un medio ambiente sano, el principio precautorio, el reconocimiento de la necesidad de las comunidades de contar con depósitos o rellenos sanitarios seguros, así como la flexibilización y la toma de una decisión prudente.

En efecto, la Ministra afirmó que el juicio de garantías debe ser un medio eficaz para la protección al medio ambiente sano. Asimismo, mencionó que tanto los habitantes cercanos como aquellos que no se

ubicaban cerca al relleno sanitario, tenían la misma pretensión: la tutela de su derecho a un medio ambiente sano, pues debían tener la posibilidad de recoger los residuos sólidos de sus casas habitación y llevarlos al lugar de disposición. La inexistencia de rellenos sanitarios da lugar a la aparición de sitios no controlados o clandestinos que, como señala la sentencia, son por lo general terrenos a cielo abierto en los que la disposición es indistinta, lo que provoca graves desequilibrios ambientales porque permiten la liberación al ambiente de los residuos, poniendo en riesgo la salud pública y la ambiental.

La Segunda Sala estimó que los efectos impresos en el precedente en comento precisaban de la toma de una decisión prudencial tanto para la protección del derecho al medio ambiente sano de los quejosos, como de los habitantes cuyos residuos eran transportados y vertidos en este depósito. De ahí que, en términos de lo dispuesto en la NOM-083 se debía demostrar que, de la aplicación de las obras de ingeniería, tecnologías y sistemas se obtendrían efectos que resultarían equivalentes a los previstos en la Norma en cuanto a la distancia mínima requerida. Por esta razón, se le confirió un plazo perentorio a la empresa para que elaborara y sometiera ante las autoridades competentes un plan de regularización a partir del cual se decidiría definitivamente la cancelación o autorización de las operaciones del relleno sanitario.

En caso de no acreditarse que con la aplicación de las obras de ingeniería, tecnologías y de sistemas se tendrían los efectos equivalentes a los que se obtendrían del cumplimiento a lo previsto de la Norma Oficial Mexicana, las autoridades competentes adoptarían las medidas necesarias para cerrar definitivamente el relleno sanitario.

La Ministra Esquivel señaló que finalmente se dispuso que las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, organizaran una reunión pública de información con la comunidad quejosa para que cada participante manifestara todas sus preocupaciones y posibles sugerencias con la finalidad de que las mismas fueran escuchadas y las autoridades las tomaran en consideración.

Asimismo, mencionó que como podía constatarse de la atracción, el estudio y la resolución de este caso, la responsabilidad con la que cuentan las personas juzgadoras al resolver controversias y conflictos en donde se ve comprometido el derecho al medio ambiente sano, es de gran trascendencia para el caso concreto y para el resto de los casos similares para prevenir y corregir las posibles lesiones a ese derecho. De ahí la obligación de actuar con los mayores elementos objetivos posibles y sobre la base de una manifiesta prudencia, con la finalidad de salvaguardar todos los puntos de contacto de este derecho reconocido en la Constitución mexicana. Enfatizó que esta responsabilidad ha sido en todo momento asumida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana, pues es indelegable y tiene como fin la protección de los derechos humanos de todas y todos los mexicanos, pero también tiene como propósito cumplir con el proyecto de Nación previsto en la Ley Fundamental.

Ministro Eugenio Jiménez Rolón*

* Corte Suprema de Justicia del Paraguay.

Síntesis curricular

Integrante de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay. Responsable de la Circunscripciones de Central y Concepción. Ministro responsable de la Dirección de Mediación y de la Dirección de la Propiedad Intelectual. Representante de la Corte Suprema de Justicia ante el Consejo de la Magistratura.

Realizó sus estudios de Derecho, Máster y Doctorado en Ciencias Jurídicas en la Universidad Autónoma de Asunción del Paraguay y obtuvo un Posdoctorado Honorario en la Universidad de Bolonia, Italia.

Catedrático de Derecho Civil y Mercantil, Valoración de la Prueba, Instituciones Fundamentales del Derecho de Fondo, Derecho Procesal Civil, Derecho Mercantil y La Sentencia y otros Medios de Terminación Procesal en diversas universidades de Paraguay, como la Universidad Autónoma de Asunción, la Escuela Judicial y la Universidad Americana. Profesor de Doctorado de la Universidad Católica.

Autor de varias publicaciones, entre ellas *Contrato de Compraventa Mercantil* (2012), *La Lesión y la Ineficiencia de la Renuncia Notarial*

Anticipada a Ejercer la Acción (Intercontinental, 2013), *La Vigencia del Sistema Inquisitivo en el Derecho Procesal Civil* (*Revista Jurídica de la Corte Suprema de Justicia*, 2013), *Lecciones de Derecho Comercial* (Intercontinental, 2010 y 2014), *La Sociedad Inscripta con Capacidad Restringida* (Intercontinental, 2014) y *Derecho Procesal Civil, Parte General* (Intercontinental, 2016).

Ponente y disertante en conferencias nacionales e internacionales sobre control de constitucionalidad, principios procesales, los diversos modos de conclusión del proceso, las vías procesales para el cobro de impuestos, el Derecho fundamental de acceso a la justicia y la Sentencia y los demás modos de conclusión del proceso. Disertante en el Diplomado de Derecho Civil en la Universidad Nacional Canindeyú, en el Diplomado Títulos de Crédito en el Centro de Estudios de Derecho, Economía y Política y conferencista como docente visitante en la Universidad de Castilla-La Mancha, España.

Exposición

Antes de iniciar su exposición, el Ministro Jiménez Rolón expresó sentirse honrado por haber sido invitado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de México y más por considerarse una suerte de Juez Constitucional por accidente, en razón de ser integrante de la Sala Civil y Comercial de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. Sin embargo, señaló que dos razones lo legitimaban para poder decir algunas palabras en el foro. En primer lugar, porque conforme al orden de sustitución de magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados de la Sala Civil deben suplantar a los que sean recusados o se han excusado de conocer en los casos que originariamente les corresponde. Y en segundo lugar, porque no cabe ninguna duda que el Derecho Constitucional se ha vuelto transversal a toda la ciencia jurídica, desde luego a todas las ramas del Derecho. De manera que es una situación que lleva a decir hoy día, que si no sabemos de Derecho Constitucional poco o nada podemos profundizar sobre las diversas especialidades que corresponden a la ciencia jurídica.

Dicho lo anterior, el Ministro Jiménez Rolón inició la exposición de una sentencia relacionada con una aparente tensión entre derechos

económicos y ambientales. Especificó que participó en el caso, el cual además llevó a un cambio de la línea jurisprudencial de orden constitucional en el Paraguay.

Refirió una ley especial del año 2011 que prohibía la importación de vehículos usados (de cualquier procedencia y modelo) con una antigüedad mayor a diez años; plazo que se computaba desde el año de su fabricación hasta el despacho en el lugar de origen. La puesta en vigencia de esta norma dio lugar a innumerables acciones de inconstitucionalidad que impugnaban su ajuste constitucional. En la mayoría de los casos, se argumentaba en primer término que era una norma que vulneraba la libertad de concurrencia, la libre competencia, el principio de igualdad de actuación en el mercado, y el derecho del consumidor de elegir los productos de su preferencia.

El Ministro Jiménez Rolón señaló que la línea tradicional de la Sala Constitucional ha sido dirigida en el sentido de hacer lugar a estas acciones de inconstitucionalidad, admitiendo, en términos a veces cambiantes pero generalmente coincidentes, sobre que efectivamente esa ley vulneraba los derechos antes mencionados.

En ese sentido, dijo referirse en su ponencia a la vinculación entre los derechos económicos y los derechos ambientales. Para ello, enfatizó que del caso se podía advertir que se trataba de una cuestión en la que se debía establecer hasta qué punto las disposiciones *infra* constitucionales pueden reglamentar o limitar derechos o libertades de la máxima jerarquía normativa. Aclaró que para él efectivamente existe la posibilidad de que reglas de carácter jerárquicamente inferior a la Constitución

puedan establecer esas limitaciones. En el caso en particular, la ley establecía la prohibición de importación de vehículos que estaban en el supuesto mencionado. De primera mano, los accionantes invocaban la vulneración del derecho de igualdad constitucional, diciendo que se daba preferencia a aquellos importadores de vehículos que no traían al Paraguay automóviles de esas características, sino nuevos.

Mencionó que, desde su perspectiva, concurre la posibilidad de que exista la limitación o restricción de carácter legal que afecte derechos constitucionales; sin embargo, consideró que no hay inconveniente siempre que esas limitaciones o restricciones se ajusten a determinados parámetros. En este orden de ideas, refirió que el cambio de la línea jurisprudencial de la sentencia expuesta coincidía con el criterio que estaba señalando. Agregó que, puede recurrirse no solamente a las disposiciones constitucionales del Paraguay, por ello, ha iniciado con un análisis de la normativa vigente a nivel regional, e incluso, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En relación con este estudio, el Ministro Jiménez Rolón señaló que el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace una expresa referencia a las restricciones de derechos constitucionales. Igualmente, estipula casi textualmente que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma no pueden ser aplicados, sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general.

Además, mencionó que la norma impugnada se basaba precisamente en razones de interés general, porque la importación de estos autos se

realizaba (hasta que se produjo este cambio jurisprudencial), en condiciones indiscriminadas y sin ningún tipo de control de calidad sobre el estado mecánico de estos vehículos. A lo anterior, agregó que era muy común ver en Asunción y en otras ciudades paraguayas automóviles expulsando humo negro, lo cual generaba un verdadero veneno para el ambiente.

Por otro lado, el artículo 32, numeral segundo, de la misma Convención Americana, establece que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás. Entonces, si una persona tiene el derecho de importar vehículos que dañan al medio ambiente, todos los ciudadanos poseen también el derecho a tener un ambiente saludable. En el ámbito internacional, el artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se pronuncia en un sentido similar e incluso el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, refiere la posibilidad de restringir los derechos en estos supuestos.

El Ministro Jiménez Rolón enfatizó que se ha fijado el criterio de que la sola invocación de un derecho constitucional en un pronunciamiento dictado en litigios de esta naturaleza, no es suficiente si no va acompañado de un análisis de razonabilidad de la norma. Por ello, si se admite la posibilidad de limitar derechos constitucionales, si se fundan en el interés general y en el bien común, entonces eso forzosamente lleva a la labor de cotejar la finalidad de la norma constitucional para establecer si la *infra* constitucional guarda esos condicionamientos de razonabilidad y, sobre todo, teniendo en cuenta la tutela de los derechos correspondientes a intereses generales.

En Paraguay (como sucede en todos los países latinoamericanos y en todos en general), el artículo 137 de la Ley Fundamental consagra el principio de supremacía constitucional. Desde luego, no es ninguna novedad decir que todas las leyes deben ajustarse a los principios y normas constitucionales. Por esta razón, es necesario realizar un contraste entre la Constitución y la ley jerárquicamente inferior objeto de la impugnación.

Este análisis impone la determinación de identificar al derecho protegido por la Constitución, pues un apartamiento irrazonable que no se funde en los valores mencionados lleva directamente a la declaración de inconstitucionalidad. Admitiendo sobre la base de las disposiciones regionales y las de carácter nacional en Paraguay, si todo derecho es susceptible de limitaciones, eso lleva implícito que no es un desconocimiento de tal derecho.

Además, si las restricciones legislativas a derechos individuales son admisibles y si se ajustan al orden público o está involucrado un propósito estatal de bien común, como ocurre en este caso en el que se involucra el medio ambiente y la sanidad en general, aplica el criterio de que el interés general prevalece sobre el interés individual.

La reglamentación legal, desde su punto de vista, no constituye una violación de un derecho fundamental. En este caso concreto, la libertad de concurrencia a la que se hace referencia para fundar estas acciones de inconstitucionalidad, dice expresamente que todos tienen el derecho de elegir la actividad económica lícita de su preferencia.

Por esta razón, si pretendemos que la Constitución establezca todos los casos de licitudes e ilicitudes, obviamente estaremos en un escenario imposible. Consecuentemente, son las normas *infra* constitucionales las que por su propia naturaleza determinan las categorías de actos lícitos o ilícitos, las que solamente pueden establecerse por normas de ese carácter. En este contexto, señaló estar convencido de que el Poder Legislativo está facultado para autorizar o prohibir ciertas actividades, pues tiene las funciones de legislar, las cuales derivan de la propia Constitución.

El propósito de la restricción debe radicar en dar vigencia a otros derechos fundamentales. En la sentencia estaba en juego el derecho al ambiente saludable y el derecho a la seguridad de todos los ciudadanos. Agregó que, si se argumenta con base en la Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario, también se puede concluir la constitucionalidad de este tipo de actos normativos, pues esa ley establece que el consumidor tiene el derecho a que no se le provean productos que pueden resultar nocivos. En efecto, se trata de esa situación, pues son automóviles que podrían ser denominados chatarra y que vulneran derechos de interés general.

En el voto se concluyó que la decisión de reducir las externalidades negativas derivadas de la importación y utilización de vehículos usados de más de diez años, y que son importados sin ningún control de calidad, no pueden resultar inconstitucionales. Incluso, aún se podría estudiar si se viola el principio de igualdad. Desde el punto de vista del Ministro, tampoco se da esa violación porque se trata de una norma que rige para aquellas personas que están en situación paritaria, es

decir, para quienes importan ese tipo de automotores. En concreto, se trata de un cuerpo normativo que se aplica a todos y todas sin distinción, ya que no establece privilegios.

El Ministro indicó que lo que anteriormente se daba como votos en disidencia, terminó prevaleciendo. Una colega Ministra, que falleció recientemente, sostenía inicialmente la inconstitucionalidad de esta norma, sin embargo, poco antes de su deceso se modificó el criterio. En ese sentido, apuntó que este cambio ha logrado la mayoría necesaria y ha hecho que hoy en día estén en una nueva posición que contribuye a la salud del medio ambiente en Paraguay. De manera que se demuestra que no existe una verdadera tensión, una contradicción, entre derechos económicos vinculados a los negocios internacionales —en este caso de importación— y la protección del medio ambiente.

Finalmente, el Ministro Jiménez Rolón señaló que la Constitución debe ser interpretada armónicamente y que no pueden existir enfrentamientos al grado de elegir una norma respecto de otra. La Constitución, concluyó, debe ser interpretada desde una perspectiva de armonización.

Magistrado
Eloy Espinosa-Saldaña Barrera^{*}

* Tribunal Constitucional del Perú.

Síntesis curricular

Posdoctor en Derecho por la Universidad de Bolonia. Doctor con mención sobresaliente *summa cum laude* y Premio Extraordinario en Madrid. Exvicepresidente y Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú. Catedrático de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional y Derecho Administrativo en diversas universidades de Perú, como la Pontificia Católica del Perú, Nacional Mayor de San Marcos de Lima, de Piura, Ruiz de Montoya e Inca Garcilaso de la Vega.

Profesor principal y exdirector general de la Academia de la Magistratura (Escuela Judicial peruana). Profesor visitante, invitado o conferencista en diversas universidades, tribunales constitucionales y entidades europeas, latinoamericanas asiáticas, africanas y peruanas.

Fue integrante del Consejo Consultivo de la Presidencia del Poder Judicial del Perú y es miembro de las mesas directivas del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, de las asociaciones peruanas de Derecho Administrativo y de Derecho Procesal, y de la red peruana de Docentes de Derecho Constitucional.

Ha tenido, entre otros cargos públicos, el de Jefe de Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial, Coordinador de Enlace entre el Sistema de Justicia peruano y la Cooperación Internacional, vicepresidente (y presidente en funciones) de la Comisión de Libre competencia del Indecopi (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual), Asesor legal de la Asamblea Nacional de Rectores y Representante de la sociedad civil ante la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial.

Exintegrante de la Mesa Directiva de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Fue Presidente Honorario del Consejo Académico del Segundo Congreso de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional. Autor o coautor de diversos libros y artículos sobre materias de su especialidad.

Exposición

El Magistrado Espinosa-Saldaña inició su participación agradeciendo la invitación y reconociendo la importancia de eventos como estos diálogos entre pares de la región. Se congratuló por la oportunidad de reunirse virtualmente con colegas con quienes comparte amistad y también por conocer a otros de quienes tiene las mejores referencias. Finalmente, apreció la disponibilidad del público en general por escuchar y compartir esta experiencia.

Compartió que en el Perú, primeramente tuvieron constituciones nominales que hacían mención a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), pero en una lógica de obligaciones del Estado y no de derechos del ciudadano. En este sentido, en la Constitución del año de 1979 se fortaleció un esquema aceptable de reconocimientos de los DESCAs como verdaderos derechos, el cual se desactivó con el texto constitucional del año 1993. Como consecuencia de todo el proceso iniciado por el Tribunal del que había sido parte, se comenzó a consolidar una real protección de los DESCAs para llegar, después de más de veinte años, se tienen sentencias como la de Javier Velázquez Ramírez o del comedor de Arequipa, en las que se reconoce la característica de derecho fundamental a la alimentación.

Resaltó que ahora los DESCAs comienzan a estar sustentados en algunos casos ya no tanto en la dignidad de la persona, sino en la línea de Amartya Sen y de Martha Nussbaum. Esto es, en la generación de capacidades para satisfacer necesidades humanas básicas y nuestro bienestar humano integral. Igualmente, se ha pensado y construido un conjunto de mecanismos para garantizar el cumplimiento de estos derechos.

El Magistrado mencionó que este escenario avanzó bastante, sin embargo, se ha dado un retroceso (que espera que no sea significativo) con el tema de la pandemia como elemento de retardo. Inquirió entonces, en línea con el planteamiento inicial del Ministro Presidente Arturo Zaldívar: ¿cómo llegamos a esto? ¿cómo entonces, de no tener nada, subimos una loma, caímos al precipicio, y ahora estamos en un estándar que hay que sostener a pesar de los problemas que trae la pandemia?

Destacó que hay avances en un constitucionalismo transformador que ya tiene elementos que aportar y que tiene un lenguaje común, al ser cada vez menos doctrinario y más jurisdiccional, al tiempo de tener también problemas por resolver.

Indicó que en el Perú tienen posiciones por incorporar, pero sin materializar. Las primeras constituciones del Perú del siglo XIX, en su mayoría fueron nominales y posteriormente las del siglo XX (23, 26, 28, 34, 39, 56, 60 y 67) ya mencionaban reconocimientos a la instrucción y accesos a centros educativos; mostraban pautas para reconocimientos de derechos económicos, también como el de la propiedad y de la libertad de trabajo, industria y comercio. Sin embargo, estas constituciones eran

textos de carácter semántico que, eran utilizados por los gobiernos en turno para legitimarse al atender estos temas; y en el mejor de los casos, lo que hoy son considerados como derechos como expresiones de necesidades humanas básicas cuya atención se demanda cumplir, sino que deberes que el Estado debe tratar de cubrir en la medida de sus posibilidades.

Continuó señalando que el discurso del constitucionalismo social sí influyó en el Perú como un revulsivo (Querétaro y Weimar), aunado a la influencia francesa en que el derecho siempre tiene una garantía que lo proteja. Por ende, no se habla de derechos sociales en la Constitución de 1920, se hace referencia a garantías sociales, pero ya se establece que no solamente hay una implicancia de una obligación del gobierno de atender a la población por atenderla, sino que la ciudadanía puede tener un mecanismo para defender y exigir esa cobertura. Cualquier parecido a ecos del amparo mexicano, es más que mera coincidencia, apuntó.

Entonces desde ahí, abundó el Magistrado Espinosa-Saldaña, comienza una relación un poco más progresista de reconocer derechos en la Constitución de 1933. Por ejemplo, el Estado se compromete en la promoción de la pequeña y mediana propiedad rural, en la promoción de los trabajadores en los beneficios de las empresas, en la instauración de un sistema previsional. Se parte de un proceso de crecimiento y reconocimiento de estas situaciones, pero ya no solamente como obligaciones del Estado; porque, si se afirma que se tendrá un mecanismo de protección a estas obligaciones del Estado, se da un nivel de exigibilidad.

Es la Constitución de 1979 la primera realmente con vocación normativa en el Perú y la primera que realiza a cabalidad esta tarea tuitiva de los DESCAs. Hay un tratamiento muy sistemático dentro de esta. Se establecen capítulos completos en los cuales se abordaron temas de seguridad social, salud, educación, cultura, o trabajo; incluso se hace una mención al medio ambiente (que en esa época todavía era una cuestión muy primigenia). Asimismo, hay un reconocimiento del rango constitucional de todos los tratados de derechos humanos, y un título de régimen económico que juega con la cláusula del Estado social; es decir, se reconocen los viejos valores liberales, pero estos tienen que ser releídos en una consideración de protección primero de la persona, y, al mismo tiempo, de las capacidades que puedan crear las personas para atender sus necesidades básicas y alcanzar su desarrollo humano. Entonces, la propiedad ya no es concebida desde el derecho civil, sino que es entendida como una figura que tiene que preocuparse en el interés social o en el interés general, lo que motiva el desarrollo de otro tipo de discusiones. La posición más de izquierda va a hablar de interés social, focalizándolo más en ciertos sectores; las posiciones más de centro y de derechas, van a dialogar sobre centrar el asunto en un interés más general y genérico y no en determinados grupos sociales.

Tenemos ahí, continuó el Magistrado, la inclusión de elementos del Estado de bienestar y reconocimiento de algún fenómeno reformista que tuvo el Perú a fines de los años sesenta y principios de los años setenta. Ello mientras que en la Sudamérica de la época la manera de controlar el avance del socialismo en la mayoría de los países desembocó en el uso de una estrategia claramente represiva de las posturas discrepantes en Chile, Argentina y Uruguay; Perú por su parte tuvo una

respuesta militar más bien reformista: las Fuerzas Armadas comenzaron a hacer ciertos cambios para evitar una revolución socialista a la cubana.

Lo arriba expuesto llevó al escenario de la Constitución peruana de 1979 que, en términos de configuración de los DESCAs, era una Constitución de avanzada. Pero casi en ese mismo momento se sienten también los efectos de la crisis del petróleo, la caída de la bipolaridad entre los Estados Unidos y la ahora extinta Unión Soviética, el consenso de Washington y los fenómenos subversivos en territorio peruano (Sendero Luminoso) durante buena parte de los años ochenta y noventa. Lo anterior, derivó en el Perú en una reconcentración del poder y en consecuencia, una lógica de crecimiento y no de desarrollo. Explicó que aumentaron los números para que el país mejorara, pero esto no necesariamente se tradujo en una mejora de las condiciones internas del país. Posteriormente, con la Constitución de 1993, se estimó que buena parte de lo que se había avanzado y trabajado en construcción de reconocimiento constitucional y con protección constitucional mediante amparo, no servía y se vino abajo.

El Magistrado Espinosa-Saldaña expresó que afortunadamente luego de ello el papel de los tribunales constitucionales cambió a nivel mundial. Ya no solo era un fenómeno europeo continental, sino que comenzó a reflejarse en nuestros países. Comenzamos a ver tribunales constitucionales o cortes supremas que hicieron las veces de tribunales constitucionales. Ya no eran controladores o legisladores negativos, ni siquiera legisladores complementarios, sino que tomaron la labor de concretizar la Constitución. Se empezó a entender que la Constitución no es un

punto de llegada sino uno de partida, y son los tribunales constitucionales los que van a desarrollar el escenario político, económico, social y jurídico con base en parámetros constitucionales y convencionales; y, además, dar la pauta de integración social y mediación con base en parámetros jurídicos dentro de nuestros países. Esto significa que son los promotores de una concretización de valores, principios, disposiciones constitucionales que buscan generar cohesión, inclusión, prevención y reconciliación de conflictos. Además de ello, son —repitió— mediadores bajo parámetros jurídicos para la solución de relevantes conflictos dentro del Estado peruano.

En este escenario, se cae fácilmente el argumento histórico planteado por la Corte Constitucional italiana de distinguir entre normas dispositivas y normas programáticas para poner a los derechos sociales en un segundo papel. Además, también se levanta la resistencia a defender derechos con algún componente prestacional, porque todo derecho tiene en el mundo contemporáneo un componente prestacional; como el derecho de acceso a la justicia, derecho que de lo contrario, no se puede ejercer. En esa lógica se hace necesario que se forme (como bien señala el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), la obligación de no interferir, de proteger (o sea prevenir amenazas), y de satisfacer los derechos sociales.

En ese sentido, conviene revisar lo resuelto por el Tribunal Europeo, en el caso de *Muñoz Díaz vs. España* en el año 2009, en el que se apreció cómo tomando como base a la igualdad, una construcción de su defensa de los derechos sociales. De otro lado, y mirando lo resuelto en el Sistema Interamericano, se consideró en la tercera edición de los

Diálogos, que se había explicado muy bien cómo el Sistema Interamericano hace una interpretación sistemática del artículo 26 de la normativa sobre la Comisión, la Opinión Consultiva que viene después, el Protocolo de San Salvador, el cambio de comprensión del artículo 19.4 del Protocolo, y la misma jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se toma una salida más proclive a la defensa de los DESCAs. Ello se plasma a partir de un caso que ahora se lee poco (pero en su momento se leía mucho), que es el caso *Acevedo Buendía vs. Perú*. Se destacó entonces que este fue el primer caso donde la Corte IDH tocó un tema estrictamente de DESCAs, pues estaba relacionado con la temática de pensionistas.

A partir de ahí se fue asentando una jurisprudencia en la Corte IDH, en la que se reclama a los Estados el respeto de derechos cuyo cumplimiento era exigido en favor de grupos vulnerables, sobre todo a nivel de deberes sociales. Como ejemplos, se mencionó el caso de los hermanos *Gómez Paquiyauri vs. Perú*; la masacre de *Mapiripán vs. Colombia*; el caso Jiménez López, paradigmático para el tema de la discapacidad en Brasil; el *Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay* (en el que se discutió sobre integridad y salud); o el caso de la comunidad del Chaco paraguayo; entre otros.

Sobre los DESCAs en el Perú, el Magistrado destacó que cuando salieron del escenario del fujimorismo, se encontraron una Constitución despojada de derechos sociales y un requerimiento muy fuerte de atención de las personas sobre estos porque venían de un gobierno populista de derecha que hacía "estirar la mano para dar facilidades para ciertas cosas".

Mencionó que la Constitución peruana tiene una cláusula de derechos implícitos, copiada de la novena enmienda norteamericana. Es decir, no son solo derechos los que están, sino que son derechos los que provienen de una serie de valores entre los cuales está la dignidad de la persona. Entonces, se juega a apuntalar y a unir esta cláusula con el artículo 43 de la Constitución, así se desarrolla desde el Tribunal Constitucional una comprensión de la fórmula del Estado social. En este sentido, se tiene un principio del Estado, el ideal de Derecho que hay que seguir respetando la libertad, seguridad y la igualdad ante la ley, pero que debe dotarlo de una base de un contenido social y material, que permita sostener precisamente las necesidades básicas de las personas y que estas logren alcanzar su desarrollo humano. La impronta del pensamiento de Amartya Sen, Martha Nussbaum y teorías de capacidades para tener necesidades, han tenido mucha fuerza en esto.

En este sentido, el Tribunal Constitucional peruano, en el caso paradigmático del Sindicato de Comerciantes Minoristas del Mercado Modelo de Chiclayo afirmó que en el plano constitucional existe un derecho de propiedad, pero que no es del derecho civil tradicional. Ahora bien, incluso en el ámbito constitucional no hay consenso sobre lo que debe entenderse como propiedad, que tiene que orientarse en favor del interés social para algunos o del interés general para otros. En cualquier caso, se privilegia desde el ámbito constitucional el carácter más grupal, de interés legítimo, colectivo o plural de la propiedad, que el carácter estrictamente individual de disponer, usar y reivindicar.

Por otro lado, el caso Meza García se convirtió en un referente al fundamentar que los derechos sociales tienen un sustento como derechos,

en los que primero se encuentra la dignidad, y que nosotros creemos tiene una mejor base en la generación de capacidades para satisfacer necesidades humanas básicas y el desarrollo humano integral. Es decir, lo primero que debe tener un derecho que es parte de los DESCAs es una justificación y un contenido, sin necesidad de tomarla prestada de los derechos de otra naturaleza. Por ello, afirmó que los derechos sociales (DESCA) ya tienen sustento propio.

El Magistrado Espinosa-Saldaña recalcó que, con esto último, se rompen las ideas de jerarquías entre derechos, y también la concepción de que los DESCAs son solo normas programáticas sin aplicación inmediata. Y lo más importante, se establecen estándares para observar la progresividad del cumplimiento de estos derechos. Considera que es muy fácil reconocer estas tareas, pero si no los sabemos sostener en el tiempo, el triunfo es efímero. Por ello, se deben establecer plazos razonables para evaluar si el planteamiento se cumple, además de acciones concretas y constantes, aunque en forma progresiva, para ver si se ejecutan. Con ello, podemos determinar si se ha actuado de manera baladí.

Refirió una serie de casos, como: Manuel Anicama, sobre pensiones; Feliciano Contreras, en el que se reconoció a la educación no solo como un derecho, sino como un servicio público; Medina Villafuerte, sobre salud mental. En relación con los derechos económicos hizo alusión a sentencias importantes: el caso del Instituto Superior Pedagógico Víctor Andrés Belaúnde en el que se estudió a la libertad de contratación; el caso de regalías mineras sobre la propiedad (ya no vista en una lógica civilista); o el caso Torres del Águila sobre protección al consumidor.

Sobre los derechos económicos, también resaltó que estos no tienen por qué colisionar con los derechos ambientales, y ello podía corroborarse con el caso *Nippon Autoparts* (importación de carros usados al Perú y que eran utilizados para el transporte en zonas ambientales sensibles). En relación con los derechos culturales, mencionó la sentencia Luis Alejandro Lobatón, en la cual se esbozó un concepto de constitución cultural y los criterios (esto sí es muy polémico) que pueden tomarse en cuenta para calificar un espectáculo en la materia.

En este mismo, señaló que Perú ha avanzado bastante en unos temas ambientales y muy poco en otros. Como ejemplo, mencionó una sentencia paradigmática, no del Tribunal Constitucional sino del Poder Judicial en el caso Lucchetti. Se trató de una empresa chilena que quería establecerse en Perú en una laguna donde se aceptan pequeñas empresas artesanales, muy cercana a Lima, con un ecosistema muy potente. El Poder Judicial detuvo el proyecto y determinó que la economía se puede desarrollar sin sacrificar un medio ambiente sano.

Mencionó que el Perú tiene cuarenta y una lenguas originarias. De otro lado, se han impulsado avances en lo ambiental, como tema que permita la renegociación de contratos. Ejemplificó esto mencionando que si se da una concesión a una empresa en un territorio donde está el *Apu* (el espacio donde está el dios de la comunidad), se provoca un problema social, económico y político de grandes dimensiones. Entonces, el Tribunal ha procedido en algunos casos, sobre todo con el tema ambiental, fortaleciendo la posibilidad de encontrar puntos de encuentro, renegociando contratos para que, por un lado, la comunidad no se sienta destruida y agredida y, de otro lado, el inversionista

no se vea traicionado en sus oportunidades. Finalmente, en relación con los derechos ambientales, el Magistrado refirió que aún no han llegado a un acuerdo en el tema de residuos sólidos, ni en el de aguas subterráneas.

Una vez expuesto lo anterior, el Magistrado Espinosa-Saldaña dio inicio a la explicación del caso Javier Velázquez Yáñez, quien alegó tener interés difuso. Según mencionó, el señor Velázquez era usuario de un comedor popular en el Perú, al que el gobierno municipal le quitó el local. Resaltó que una de las estrategias que ha habido siempre en el Perú es que la población, de manera autogestionada, forme comedores populares para afrontar situaciones de crisis económica.

El Magistrado señaló que el señor Velázquez, al ser solo usuario, no tenía alguna representación, debido a que no era el jefe (hablando de interés legítimo). El Tribunal aprovecha el caso para establecer un modelo, una fórmula, y también consideró que se estaba ante la vía idónea para presentar los avances, condensarlos y después aplicarlos y replicarlos en otros casos posteriores.

Frente a estos antecedentes, refirió que Perú firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como tratados de materia ambiental. Resaltó el grado constitucional de este tipo de tratados en el Perú. Destacó que los DESCAs son derechos fundamentales, y al encontrarse en este supuesto, generan obligaciones positivas en el Estado y en los particulares. En el Perú aclaró que desde hace mucho tiempo que la lógica de la exigencia de los derechos fundamentales no solamente es una exigencia de Estado, sino es también una exigencia en las relaciones entre particulares.

Este reconocimiento de obligaciones positivas viene acompañado, ya sea por civiles o por ideas estatales, de organizaciones y procedimientos que los sustenten. Simulando un diálogo, ejemplificó: "Estado, yo voy a apoyar la alimentación de la gente". "No ¿Cómo la vas a apoyar, con qué infraestructura la vas a apoyar o con qué procedimiento la vas a apoyar?". Y esto es, dijo, la exigencia que se plantea a propósito del derecho a la alimentación, pero se proyecta a todos los DESCAs. Esta sentencia aborda el derecho a la alimentación, pero a partir de esta se cuenta con el parámetro que se debe aplicar a todos los DESCAs: desde el Gobierno, el Congreso y las instancias subnacionales de gobierno y de representación.

Destacó que los derechos —en este caso los sociales, pero en general todos los DESCAs— son expresiones de aquellas capacidades que debemos tener para poder satisfacer nuestras necesidades humanas básicas y nuestro desarrollo humano integral. Y resaltó que, frente a estas necesidades, todas y todos tenemos que exigir su cumplimiento, sean estas algunas necesidades como la alimentación, la vivienda, el vestido, la educación, la salud, necesidades que pueden ir aumentando en función a los requerimientos de una sociedad determinada.

Planteó por ejemplo como la lista de necesidades humanas básicas hoy en día puede ir creciendo, se pregunta cómo alguien va a negar que el uso de internet es una necesidad básica para poder comunicarnos en época de pandemia. Responde que comienza a convertirse ya no en una cosa de amigos, sino en una necesidad para poder hacer casi cualquier actividad. Como ejemplo, señaló que actualmente el Tribunal Constitucional peruano, al igual que otras entidades en el Perú, sesiona a través de la plataforma de *zoom*.

Así es como los DESCAs, de no haber existido o de tener un reconocimiento como la buena obra que debe hacer el gobierno, se convierten precisamente en derechos exigibles, que tienen un sustento y que generan obligaciones al Estado y a los particulares para cumplirse. Por ende, ahora en lo que se está trabajando es en cómo aseguramos mecanismos de cumplimiento.

En ese sentido, destacó los recursos y agravios para que, de manera excepcional y atípica, el mismo Tribunal atrae hasta sí, cuando se advierte que el juez de la judicatura ordinaria que tendría que ejecutarlo, no tiene capacidad de hacer sus labores de ejecución. También emite sentencias que declaran estados de poderes inconstitucionales, e incluso sentencias estructurales. Finalmente, hace referencia a la existencia de una Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias para casos de gran magnitud (sobre todo para casos sociales), dirigida actualmente por el Magistrado Espinosa-Saldaña en el Tribunal Constitucional del Perú.

Concluyó reconociendo que se ha avanzado significativamente, pero que aún queda mucho por hacer. Sin duda este proceso, no es lineal como uno quisiera, coincidiendo así con lo dicho previamente por el Ministro Presidente Arturo Zaldívar. Afirmó que hay coyunturas que dificultan o que retardan el proceso y eso es un tema de conversación, como la pandemia.

Agregó que la pandemia es un problema para el ejercicio de derechos y para la defensa jurisdiccional de estos. En el caso peruano, ha sido útil el escenario jurisdiccional para enfrentar algún recorte de derechos

(Perú tuvo una cuarentena dura, de prácticamente un año, donde la gente no podía salir a la calle, salvo para cosas muy relativas). Además, enfrentó una competencia dura con diferentes organismos, porque el Gobierno Central, con el argumento de enfrentar la pandemia, comenzó a centralizar competencias que los gobiernos subnacionales reclamaban, generándose controversias que finalmente terminaron resolviéndose en el Tribunal Constitucional.

Para cerrar su exposición, el Magistrado Espinosa-Saldaña reiteró su agradecimiento y destacó que el proceso del Perú —un país que ha apostado por la defensa de los DESCAs— ha logrado avanzar incluso en su protección y defensa. Sin embargo, reconoció que todavía existen muchos retos por afrontar.

& Diálogo 2

Ponentes:

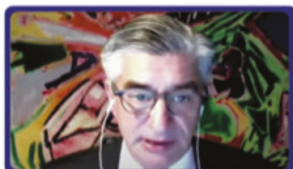
Ministro Gonzalo García Pino
Magistrada en Retiro Zarela Villanueva Monge
Juez Ramiro Fernando Ávila Santamaría



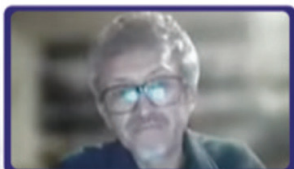
Suprema Corte
de Justicia de la Nación



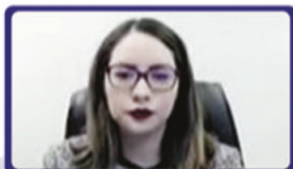
Magistrada en retiro Zoraida Villanueva Monge



Ministro Gonzalo García Pinos



Juez Ramiro Fernando Añla Santamaría



Maestra Fernanda Gómez Báldes



Diálogos entre
jueces y juezas constitucionales de América Latina | 3ra. Edición



Instituto Interamericano de
Relaciones
Institucionales

Ministro Gonzalo García Pino*

* Tribunal Constitucional de Chile.

Síntesis curricular

Es Doctor en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid, Máster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Licenciado en Derecho.

En el ámbito laboral, fue designado Ministro (magistrado) del Tribunal Constitucional de Chile por la propuesta hecha por la Cámara de Diputados, elegido por el Senado en el año 2011 y reelegido para ocupar el cargo de 2013 hasta el año 2022. También se ha desempeñado como Subsecretario de Defensa en el Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretario de Marina en el Ministerio de Defensa Nacional; Asesor jurídico senior en reformas constitucionales en el Ministerio del Interior; Jefe de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior; Asesor del Gabinete del Ministro de Defensa; Investigador en el Programa de Relaciones Civiles Militares en Democracia del Centro de Estudios del Desarrollo; Asesor jurídico en el Ministerio de Justicia; y finalmente, Investigador de violaciones a derechos humanos en Chile en la Comisión *Rettig*.

Igualmente, se ha desempeñado como profesor del curso de pregrado de "Teoría Política y Constitucional", "Derecho Constitucional I

(parte orgánica)" y "Derecho Constitucional II (derechos fundamentales)" en la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Igualmente, ha impartido los cursos de postgrado (LLM Magister) "Macroeconomía constitucional y derechos sociales"; el "Seminario de casos" y la "Interpretación constitucional" en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Entre sus publicaciones destacan: "Constituciones del mundo: Glosario, traducción y actualización" (2021), 2 tomos (Constituciones americanas y Constituciones europeas), trabajo coordinado con Rodrigo Delaveau, Natalia Arena, Agustina Destin-Rossi, José Francisco Leyton y Lino Riffo, Cuadernos del Tribunal Constitucional de Chile, N° 70 y 71, Santiago de Chile; "Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de derecho comparado. Chile" (2021), Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Bruselas, Bélgica; Estudios sobre Control de Convencionalidad (2020), DER Ediciones, Santiago (coautoría con Pablo Contreras); Diccionario Constitucional Chileno (2014), Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 55, Tribunal Constitucional (coautoría con Pablo Contreras), Segunda versión actualizada y renovada del Diccionario Constitucional Chileno en Hueders, Santiago de Chile, 2016; "Estudios sobre jurisdicción constitucional, pluralismo y libertad de expresión" (2012), *Cuadernos del Tribunal Constitucional* N° 49, Tribunal Constitucional de Chile; "La reserva legal de derechos constitucionales: ¿Poder Legislativo contra la Administración?" (2004), Colección de Investigaciones Jurídicas, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Exposición

El Ministro García Pino se congratuló por la oportunidad de dialogar con sus colegas, agradeció el tiempo y el espacio e hizo votos por compartir criterios comunes en el caso que a continuación expondría. En ese sentido, señaló que, en el marco de un panel sobre derechos civiles y políticos, centraría su análisis en la relación que guarda una de las manifestaciones de la libertad con aplicación de la igualdad.

Mencionó que, una de las dimensiones propias del constitucionalismo latinoamericano es la perspectiva del derecho indígena. En la región latinoamericana, afirmó que se tiende a mirar los casos que comprenden pueblos indígenas con una determinada perspectiva considerada verdadera, y es que, a los pueblos indígenas se les suele desconocer sus derechos y en la mayoría de los casos son vistos únicamente como víctimas. Sin embargo, es raro encontrar casos en donde el victimario es un miembro de un pueblo originario y las víctimas son personas que no pertenecen a determinadas etnias. Por esto mismo, el Ministro expuso el conflicto de un miembro de un pueblo originario chileno bastante conocido y emblemático, originario de la Isla de Pascua: la cultura *rapa nui*.²

² Algunos datos demográficos: la Isla de Pascua acoge a 7,700 personas, esencialmente *rapa nui*. Está extraordinariamente aislada (a 3,800 kilómetros del continente) y es dependiente de servicios públicos del continente.

Según mencionó, en el caso en concreto una mujer, quien era funcionaria pública recién llegada a la Isla, fue violada sexualmente a la salida de una *discoteque* por parte de un hombre *rapa nui*.³ El caso provocó conmoción en la Isla, especialmente en las mujeres, y el juez de garantía, a raíz del establecimiento de las pruebas previsibles del caso, y de la aplicación de beneficios penales y penitenciarios solicitó la declaración de inconstitucionalidad de dos artículos de la Ley Pascua.

El Ministro García Pino destacó que esta ley de 1966 es emblemática para la Isla de Pascua porque trajo un conjunto muy amplio de beneficios a raíz de una rebelión *rapa nui* respecto de la dimensión de la doble dependencia en un Estado unitario centralizado nacionalmente en Santiago de Chile y, regionalmente, en Valparaíso.

Los preceptos cuestionados fueron los artículos 13 y 14 de la citada ley, pues concedían beneficios penales de reducción de un grado de la pena a dos tipos de delitos: contra la propiedad y de naturaleza sexual de los capítulos del Código Penal. Adicionalmente, establecía una regla en relación con el cumplimiento efectivo de penas, en donde por lo menos dos tercios de la pena debía desarrollarse en libertad, lo que la tornaba en una pena cuasi-irrelevante por la estrechez de la isla y el permanente efecto de revictimización que producía.

Posteriormente, mencionó que en atención a las circunstancias de las atenuantes del tipo penal, el probable responsable debía recibir una

³ Tribunal Constitucional de Chile, Rol 8792-2020. El resumen de esta sentencia puede ser consultado en el apartado titulado "Resúmenes de las sentencias" del presente documento.

pena de quince años privado de la libertad, pero debido a la atenuante de los preceptos antes mencionados, recibiría entre tres y cinco años. Con ello, prácticamente la persona no iba a cumplir ninguna pena en prisión. Por lo anterior, el juez con competencia mixta en la Isla de Pascua envió este caso al Tribunal Constitucional con objeto de que se declarara la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de esta ley.

Esta sentencia es interesante no solo por los elementos de hecho, sino porque el proceso produjo una conmoción en agrupaciones feministas en la Isla, y también de aquellas fuera de ella. Además, movilizó a organizaciones, tanto asociaciones civiles como institucionales en materia de derechos humanos.

En este orden de ideas, el Ministro García Pino expresó que la defensa planteó la hipótesis de que esa violación era parte de una experiencia propia de una tradición de la Isla de Pascua, de una tradición indígena muy particular de esa época. Esto produjo discusiones muy importantes que procedió a relatar, además del raciocinio del Tribunal.

El primer elemento de análisis fue si esta ley de 1966 había sido derogada por algunas convenciones en materia de derechos humanos, particularmente de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Este planteamiento llevó a concluir que, en realidad, la CEDAW no derogaba dicha normatividad, sino que le ordenaba a los Estados a hacerlo. Por ello, en términos prácticos este era el camino de la inaplicabilidad para producir su derogación por inconstitucionalidad, pues en la Constitución chilena no había una derogación expresa de esta

regla, pero en términos prácticos, la inaplicabilidad era el inicio de un proceso que por la vía de la inconstitucionalidad podía producir la derogación total y la expulsión de esta norma del sistema.

El segundo tema abordado fue si existía un conflicto entre normas convencionales. En particular, entre las reglas de la CEDAW y las del Convenio 169 de la OIT. Al respecto, lo que las defensas interpusieron fue la idea de que en términos estrictos, tenía que producirse algún tipo de armonización entre estos dos cuerpos normativos. Por un lado, se encontraba la exigencia de la eliminación de toda forma de discriminación en contra de la mujer (incluida en normas penales), y del otro, el derecho de los pueblos originarios a tener identidades colectivas (ratificado sobre la base de algunas costumbres penales indígenas).

El Ministro advirtió que el Tribunal chileno normalmente no razona desde el punto de vista del derecho convencional —solo la minoría hace este ejercicio— pues, es un Tribunal que suele examinar los casos desde una perspectiva del derecho constitucional interno. Sin embargo, en el presente caso la mayoría del Tribunal hizo una excepción para entender si por un lado, se encontraba en el marco del derecho convencional; y por el otro, si se trataba de una costumbre indígena en materia penal.

Mencionó que en Chile, las costumbres operan a favor o en el silencio de la ley, pero no en su contra. Esto se confirma con la Ley Indígena de 1994, pues no solo no opera contra la ley, sino tampoco contra la Constitución. En ese marco se establecen algunas reglas de cómo se pueden hacer valer las costumbres en juicio y, evidentemente, estas

deben ser compatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional y por los derechos humanos desde el punto de vista internacional.

Desde ninguna perspectiva, indicó el Ministro, la costumbre podía ser un título de exención de responsabilidad y el Tribunal tomó debida cuenta de la existencia de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que establece que los pueblos tienen derecho a determinar la responsabilidad de los individuos en el marco de sus comunidades. También sostuvo el Tribunal que la costumbre penal no puede ser fuente directa de una exención de responsabilidad penal, porque eso vulnera el principio de reserva penal. Igualmente, se revisó la historia de la ley, sin embargo, no se encontraron elementos significativos para la justificación del beneficio penal.

Posteriormente, indicó que en el marco de un proceso que examinó derechos indígenas, se produjo un documento *amicus curiae* de un grupo de abogados en nombre del Consejo de Ancianos de la Isla (la máxima autoridad tradicional). En dicho documento, se produjeron algunas justificaciones de este delito que tenían que ver con una suelta validación de una tradición *rapa nui*.

Aquí, el Ministro García Pino citó frases de ese documento *amicus curiae* entre las que resaltó que existe una tradición *rapa nui* de la libertad de disponer del propio cuerpo con fines eróticos y sexuales, sin más límites que los que imponga la costumbre. Asimismo, mencionó la poligamia y la iniciación sexual de las mujeres entre nueve y trece años, el amplio criterio sobre homosexualidad y lesbianismo como

apreciaciones sensuales y estéticas. En particular, una frase que destacó en su exposición por calificarla muy relevante fue la relativa a la especificación del acto sexual, entendido como una "fuerza grata" y necesaria para vencer la oposición del otro al acto sexual.

La presentación de este *amicus curiae* generó la indignación del movimiento feminista, tanto en la Isla como fuera de esta. En consecuencia, el Consejo de Ancianos en menos de 48 horas quitó la representación a este grupo de abogados y reconoció en un escrito específico que, bajo ningún aspecto, podía considerarse que la normalización contra la violencia hacia niños y niñas era parte de la cultura *rapa nui*. Además, se entendió que la llamada "fuerza grata" no existía, y que su utilización en su nombre era inaceptable; reconoció también la integridad sexual de niñas y niños como un derecho esencial de su cultura. El Tribunal razonó que no solo no se tenía una costumbre desde el punto de vista penal, sino que tampoco era reconocida por la autoridad tradicional de la época.

Posteriormente, el Ministro García Pino señaló que el Tribunal examinó el beneficio y entendió que se trató de un beneficio penal excepcionalísimo, además de tener en cuenta examinó estándares latinoamericanos del derecho penal e indígena. En ese sentido, mencionó que en esos estándares se encuentran algunos usos de reglas penales de costumbres indígenas tales como: inimputabilidad, error de prohibición, error de comprensión cultural condicionado, exculpación por fuerza irresistible, antijuricidad o atipicidad. Tampoco se encontró jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia.

Desde este punto de vista, se examinó la tesis de que este beneficio no cumplía con ningún sentido dentro de un proceso penal ni en función de estos estándares. En realidad, era un beneficio penal que le impedía (y aquí está el cuarto encadenamiento del razonamiento) al juez entender para qué servía, por qué no tenía como fin reducir el daño o para compensar delitos mutuos, tampoco funcionaba para desarticular alguna organización, no era una cooperación eficaz de nada, no tenía que ver con el grado de consumación del delito. Era simplemente un privilegio en función de una materia sexual que supone (quinto lugar), por la naturaleza del delito y de las víctimas, una consideración de género incompatible con la igualdad. Era una supremacía de género, particularmente, porque —no todas, pero en su enorme mayoría— las víctimas son mujeres, apuntó.

Bajo esta condición, se produjo específicamente el atentado de la igualdad ante la ley. Esto significa que el marco penal hace que las mujeres en la Isla de Pascua —sea cual fuere su origen— tenían un estatuto penal menos protector en la Isla en este tipo de delitos que en el continente. Esto se configuró como un privilegio masculino sin fundamento o cualquier otro tipo de justificación razonable en ninguna dimensión penal indígena, ni tampoco de género. En consecuencia, se vulneraba el principio de igualdad ante la ley (en Chile los hombres y las mujeres son iguales ante la ley y ninguna persona ni grupo privilegiado puede establecerse). Este privilegio al no tener una regla de modulación de algún sentido de valoración penal, le implicó al juez un efecto automático de aplicación; le cercenó un segundo derecho (el artículo 19, numeral 3° de la Constitución), de la igual aplicación judicial de la ley.

Al no haber igual aplicación judicial de la ley, se impuso automáticamente un beneficio *ad hominem*, es decir, un pequeño derecho de fuero masculino originario. Finalmente, el Tribunal en la sentencia examinó la perspectiva del multiculturalismo por si hubiese alguna otra fuente de justificación, sin embargo, también evidentemente estaba ausente.

Para concluir, el Ministro García Pino señaló que no fue un dilema de la ley penal más favorable, sino de una interpretación de inconstitucionalidad que quitó un privilegio inaceptable. Y por último, respecto del cumplimiento en medio libre hay una ley posterior que es genérica para toda la Nación, en relación con la imposibilidad de alcanzar penas sustitutivas dependiendo de la naturaleza del marco penal que sancione; si la pena es mayor de cinco años, eso impide un acceso a una pena sustitutiva y eso entiende que había generado un efecto derogatorio sobre los dos incumplimientos de los dos tercios de la pena.

Lo que pasó en este caso, enfatizó, es una perspectiva de aplicación desde el punto de vista de derecho convencional, derecho constitucional, pero sobre todo el proceso vivido en términos nítidos en este pueblo originario de la cultura *rapa nui*. El juez retornó la sentencia y se aplicó la ley penal sin el beneficio, y el Tribunal Constitucional inició la apertura de un proceso de oficio para declarar inconstitucional esta ley.

Magistrada en Retiro
Zarela Villanueva Monge*

* Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Síntesis curricular

Es abogada, especialista en Derecho Agrario, Máster en Violencia Social y Familiar. Tiene una carrera profesional de más de 42 años al servicio del Poder Judicial de Costa Rica.

Fue Presidenta de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, durante el último período legal de 4 años, desde el 13 de mayo de 2013 hasta el 13 de mayo de 2017, siendo la primera mujer en ocupar ese cargo, en los más de 189 años de vida de la institución. Antes de la Presidencia, Zarela Villanueva se desempeñó en todas las instancias de la administración de justicia, como Alcaldesa, Agente Fiscal, Jueza de instrucción, Jueza superior, Magistrada y Vicepresidenta de la Corte.

En el ejercicio de su función trabajó por consolidar un gobierno democrático y transparente en el Poder Judicial, una justicia abierta. Impulsó e implementó la Ley de Carrera Judicial para garantizar estabilidad y criterios objetivos en el nombramiento de funcionarios y funcionarias. La rendición de cuentas, la evaluación del desempeño; el mejoramiento de los servicios de administración de justicia; el acceso a estos servicios, para todas las personas, especialmente

para las que se encuentran en condiciones vulnerables, fueron los temas importantes de la agenda de la Exmagistrada Villanueva en su gestión como Presidenta del Poder Judicial de Costa Rica.

De particular importancia son las acciones que emprendió, durante toda su carrera judicial, para lograr la transversalización del tema de género en la administración de justicia. Promovió la creación de los juzgados de violencia doméstica, las fiscalías especializadas en violencia doméstica y delitos sexuales; impulsó la promulgación de la Política de Igualdad de Género, y la Secretaría Técnica de Género del Poder Judicial, la plataforma integral de servicio a víctimas y los equipos de respuesta rápida a víctimas de violación. Impulsó la creación e implementó el Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia.

Con el mismo compromiso emprendió el movimiento para unir en este tema a las integrantes de las Cortes Supremas de América Latina.

En el año 2013 logró, ante la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana, la aprobación de la Carta Iberoamericana de los Derechos de las Víctimas, instrumento jurídico que permite impulsar la participación y el respeto de los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales.

Por propuesta suya se creó la Comisión Permanente de Género y Acceso a la Justicia de la Cumbre Judicial Iberoamericana y fue su primera presidenta para el periodo 2014-2016, un reconocimiento a

su trayectoria nacional e internacional, en la lucha por los derechos de las mujeres.⁴

Actualmente es abogada y miembro activa de la Asociación Internacional de Juezas.

⁴ Algunas de las propuestas a desarrollar por esta Comisión serán: la Política de Igualdad de Género y No Discriminación para la Cumbre Judicial Iberoamericana y para los Poderes Judiciales, el Modelo para incorporar la Perspectiva de Género en las Sentencias, el Modelo para introducir la Perspectiva de Género en los Grupos de Trabajo de la Cumbre, las recomendaciones para introducir la Perspectiva de Género en el Plan Iberoamericano de Estadísticas Judiciales, la creación del Reconocimiento Iberoamericano de Sentencias con Perspectiva de Género.

Exposición

La Magistrada Villanueva agradeció a la Suprema Corte de Justicia de México, y destacó que sin duda los Diálogos eran un espacio de reflexión importante y oportuno, que permitían visualizar más allá del entorno más próximo que nos rodea. Planteó inicialmente la importancia de seguir trabajando en el ámbito del respeto a los Derechos Humanos y en una convivencia respetuosa, que calificó como una necesaria reflexión en estos tiempos.

En su exposición, hizo referencia a una resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en la que se determinaron alcances a derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Concretamente, sus artículos 25 y 26, donde claramente se estipulan la igualdad de derechos y oportunidades sin restricciones indebidas, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a elegir en elecciones periódicas, y el derecho a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país. Todo lo anterior, en relación con los artículos 16 y 26 del mencionado Pacto, sin discriminación e igual protección de la ley.

No omitió señalar que es oportuno recordar que el 50% de la población estuvo excluida históricamente del ejercicio de estos derechos. En este sentido, las mujeres estuvieron ausentes en la toma de decisiones en la conducción del Estado, de su organización, del diseño e implementación de sus políticas públicas, en la distribución de los recursos institucionales, y resaltó que aún existe una gran brecha de igualdad social y de equidad de género en este ámbito.

En Costa Rica, en el año 1949 se estableció el derecho al voto femenino, continuando un camino para derribar resistencias a su efectividad y al pleno goce de derechos. Consideró importante señalar que se adoptó un sistema de cuotas en la década de 1990, y en el año 2009 se establecieron la paridad y la alternancia en el Código Electoral.

En este orden de ideas, la Magistrada comentó que la resolución de la Sala Constitucional de Costa Rica, número 2015-016070, introducía un nuevo paso en la efectividad de estos derechos. Esta resolución versó sobre una acción de inconstitucionalidad promovida por una diputada y una funcionaria de la Asamblea Legislativa, contra el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en relación con las palabras "paridad en las totalidades de los puestos de elección popular", estipuladas en el artículo 52, del Código Electoral.⁵ Esta norma estableció la paridad con alternabilidad y en el numeral 52 e incisos "n" y "o", se establecieron las reglas concretas sobre la manera en que los partidos deben configurar esas nóminas de candidatura.

⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, sentencia 2015-016070. El resumen de esta sentencia puede ser consultado en el apartado titulado "Resúmenes de las sentencias" del presente documento.

En diversas consultas, el Tribunal señaló que las nóminas debían contener la alternabilidad para evitar la relegación de la mujer a los últimos lugares, pero que los encabezamientos a lo largo de las nóminas, la denominada "paridad horizontal", quedaba en manos de los partidos políticos. Señalaron que en diversas resoluciones el Tribunal Supremo de Elecciones había dejado claro que la paridad en las totalidades del Código Electoral no incluía la noción de paridad horizontal, de modo que la legislación actual en su texto no obligaba a respetarla.

Esto obstaculizó el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular e hizo que los partidos no establecieran mecanismos para propiciar la paridad en las totalidades. Lo anterior fue ejemplificado claramente con sucesos extraídos de las elecciones de 2010 y de 2014: por la paridad en la primera etapa, se alcanzaron 22 mujeres en la diputación (38.6%); con la paridad y la alternabilidad en este juego vertical, se alcanzaron 19 (33.3%). Argumento del texto de la normativa incorporada a la paridad horizontal y, al no entenderlo así el Tribunal, realizó una interpretación restrictiva del ejercicio de derechos humanos.

La interpretación realizada por el Tribunal Supremo de Elecciones, según señaló la Magistrada Villanueva, fue catalogada como inconstitucional y se solicitó su anulación. A lo que el TSE respondió que la doctrina emanada de sus pronunciamientos estaba fuera del control de la Sala Constitucional;⁶ que el recurso no se fundamentó en una elección a normas constitucionales y se pretendió que la Sala sustituyera

⁶ La Sala del Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones constituyen organismos constitucionales.

al Tribunal en una labor que es exclusiva constitucionalmente de ese órgano electoral. Agregó que, cuando se discutió la normativa —y de acuerdo con las diversas intervenciones—, quedó excluida la paridad horizontal, y así se aprobó. Además, el Tribunal enfatizó que la interpretación estaba apegada al sentido correcto de la norma.

En este punto, la Magistrada valoró importante exponer las razones que estudió la Sala Constitucional para definir su competencia y entrar a resolver el fondo. En este sentido, sus integrantes concluyeron que no existió ningún alejamiento del texto constitucional con el criterio que impuso en esta resolución de conocer este asunto. Porque el poder constituyente le otorgó potestades para examinar las normas jurídicas de carácter general y abstracto que pretenden incorporarse al ordenamiento, y que han sido omitidas por los distintos poderes de la República como producto del ejercicio de sus funciones exclusivas y obligatorias. Es decir, que no importaba que tuvieran competencias específicas constitucionales si en el ejercicio dictaban normas de carácter general.

Asimismo, se señaló que en la construcción del sistema de control de constitucionalidad realizado en 1989, al crearse la Sala Constitucional, el Poder Constituyente Reformador le otorgó una particular posición al Tribunal Supremo de Elecciones en el sistema constitucional de poderes, al proteger de manera acentuada la independencia y el valor intocable de algunas de sus decisiones. Además, se reconoció esto específicamente, siendo muy clara la Constitución costarricense, la referida a la declaratoria de elección. Sin embargo, por la forma en la que formularon este recurso, se encuadró dentro de la actividad

administrativa en el ámbito de la materia electoral, entregándosele así al Tribunal Supremo de Elecciones, sin que la atribución de tal poder de actuación extrapole una intangibilidad para las disposiciones de alcance normativo general y abstracto que puedan extraerse de la resolución.

En este caso en particular, la Magistrada agregó que se estaba frente a una situación similar a la del ejercicio de la labor jurisdiccional por parte del Poder Judicial, el cual también puede reclamar para sí la exclusividad y obligatoriedad respecto de las decisiones que se tomen en el ejercicio de su función propia, pero no en cuanto a la construcción normativa que surja de la reiteración de sus decisiones. No en relación a que sus resoluciones puedan convertirse en una jurisprudencia que venga a incorporarse al ordenamiento jurídico, eso no estaba excluido. A partir de lo anterior, la Sala determinó que podía conocer del asunto e inició el estudio de fondo.

La Magistrada mencionó que la Sala reconoció que el Tribunal Supremo de Elecciones ha hecho un esfuerzo hermenéutico relevante para desempeñar lo que estima como el sentido propio de la normativa. Porque entiende que existe en el texto legal una falta de claridad respecto a la cuestión de si el respeto a la paridad de los encabezamientos, en tanto que modalidad específica de equidad de género, quedó o no incluida como parte de las obligaciones de los partidos políticos en el Código Electoral.

Explicó que la conclusión a la que se llegó fue que el TSE se basó en el análisis de las discusiones en la Asamblea Legislativa cuando se discutía

la norma. Sin embargo, esa figura quedó expresamente excluida de la legislación. No obstante, para la Sala fue ocioso echar mano del repaso de lo acontecido en el seno de los órganos encargados de adelantar el procedimiento legislativo porque no fueron importantes las discusiones. Finalmente, aprobadas no solo omitieron referirse explícitamente a tal exclusión, sino que al hablarse de la paridad en general e imponerles a los partidos el respeto de la paridad en la totalidad de las nóminas y en cada una de ellas, se dejaron legislativamente recogidos e impuestos todos y cualquier mecanismo específico de paridad a fin de lograr la equidad de género.

La Sala, entonces, prescindió del análisis de la discusión en la Asamblea Legislativa y señaló como conclusión que el texto de la norma no tenía una exclusión, y más bien, la generalidad es hacia la efectividad de los derechos, de la participación y del acceso a los cargos públicos de la mujer.

La Sala compartió la línea argumentativa de las accionantes en cuanto entendió que las citadas disposiciones representaron un corolario del desarrollo que había tenido en el ordenamiento costarricense la noción de paridad, como un instrumento más para el logro de la equidad de género. Como se aprecia en resoluciones anteriores a lo largo del tiempo, se ha atendido a la clara necesidad de nivelar el terreno de la actividad política entre géneros, ya no simplemente con la remoción de obstáculos para la intervención de las mujeres en la actividad política, sino que se ha acogido la tesis de imponer medidas positivas de compensación con el fin de asegurar la participación en los hechos, justamente como forma de desactivar los múltiples mecanismos de

relegación de las mujeres que una sociedad marcadamente patriarcal —como la latinoamericana— impone de maneras más o menos sutiles.

La Magistrada aclaró que el Tribunal en algunas consultas (porque paralelamente se promovían algunas reformas a la normativa), había manifestado su anuencia a introducir en la normativa este concepto de paridad horizontal. Sin embargo, no porque hubiera una oposición, sino que se refería más al texto y a una manera de aplicar la norma. Finalmente, a partir de esta resolución y de las elecciones de 2018, se aplicó esta paridad.

Para concluir, la Magistrada Villanueva destacó que, en palabras de una de las integrantes del Tribunal Supremo de Elecciones, el recurso antes explicado en realidad se trató de un diálogo interjurisdiccional en favor de los derechos político-electorales de las mujeres, que pudo haber suscitado un aparente conflicto de competencias, y que se ha venido a aplicar en respeto a la igualdad y no discriminación.

Juez Ramiro Fernando
Ávila Santamaría*

* Corte Constitucional del Ecuador.

Síntesis curricular

Doctor en Sociología Jurídica por la Universidad del País Vasco. Máster en Derecho por Columbia University (New York). Máster en Sociología Jurídica por la Universidad del País Vasco-Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Oñati).

Abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Juez de la Corte Constitucional del Ecuador (2019). Docente del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.

Autor de varias publicaciones, entre ellas: *La utopía del oprimido: la naturaleza y el buen vivir en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura* (Madrid: Akal, 2019), *El neoconstitucionalismo andino* (Quito: Huaponi, 2016), *La (in)justicia penal en la democracia constitucional de derechos* (Quito: UASB, 2013), *Neoconstitucionalismo transformador* (Quito: Abya Yala, 2011), *Derechos y garantías. Ensayos críticos* (Quito: Corte Constitucional, 2010).

Exposición

Al iniciar su exposición, el Juez Ávila agradeció la invitación de la institución anfitriona, recordó que era su segunda participación en los Diálogos. Se ha sentido honrado por compartir con tan destacados homólogos.

Para esta tercera edición, escogió una sentencia de reciente expedición por la Corte Constitucional ecuatoriana con relación a los manglares.⁷ Si bien el tema del panel tenía que ver con derechos civiles y políticos, eligió el caso en mención porque consideró que tiene íntima relación con algunos de los derechos civiles y políticos. Además de la información compartida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 2021 (COP26), que valida que los derechos de la naturaleza han cobrado una importancia enorme y tienen estrecha relación con el resto de derechos.

El caso trata de la vida y de la integridad de los manglares, y de la participación ciudadana para defender y opinar sobre las actividades que

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Caso N°. 22-18-IN. El resumen de esta sentencia puede ser consultado en el apartado titulado "Resúmenes de las sentencias" del presente documento.

se pueden hacer en los manglares. La exposición tuvo dos partes: en una primera, presentó un contexto sobre el caso, y en la segunda, más específica, sobre la acción presentada a favor de los manglares.

Como humanidad estamos abocados y abocadas a pensar cómo el Derecho puede contribuir a mitigar lo que los científicos llaman el *Antropoceno*. Es decir, estamos ocasionando, por nuestro desarrollo industrial y por nuestra forma de convivir con la naturaleza, un ambiente que está generando extinciones masivas.

Como nunca antes, una vida humana puede ver cómo muchas especies cotidianamente están desapareciendo del planeta. Lo terrible del asunto no es solo que estén desapareciendo las especies, ni tampoco que es terrible pensar que le estamos haciendo daño a la Tierra, al planeta o al universo. Sino que la Tierra ha sobrevivido cinco catástrofes que tienen que ver con incendios masivos, erupciones de volcanes, impactos de meteoritos, oscurecimiento general, calentamiento general y enfriamiento global. Y que, cuando se habla de extinciones masivas, se habla de las tres cuartas partes de la vida desaparecida.

La catástrofe actual (provocada por el ser humano), probablemente sea la sexta extinción masiva. Pero, lo que demuestra la historia de la Tierra es que esta va a salir de este desastre y, realmente, quienes estamos en peligro de extinción somos la especie humana. No es una cuestión de la Tierra, o vivir en armonía con ella (que calificó como un imperativo). Esa vivencia no es solamente por la Tierra, sino básicamente por la sobrevivencia de la especie humana.

La COP26 defrauda en muchas cuestiones porque no existe un compromiso real para bajar al 1.5° de temperatura. Actualmente, estamos por el 2.3° sin que sea lo deseable porque ya nuestras generaciones subsecuentes van a tener problemas serios. Sin embargo, no es una cosa de generaciones futuras que no existen aún, sino de generaciones que están presentes y que están ahora viviendo en este planeta donde la vida es cada vez más difícil.

En este contexto, las Cortes deben ser profundamente reflexivas y adaptar en lo más que se pueda el Derecho que tenemos al alcance. Hay ya algunas herramientas jurídicas que se han expedido a nivel global. En el ámbito regional tenemos una Opinión Consultiva sobre la naturaleza; y también la sociedad civil se ha involucrado para incentivar el desarrollo de jurisprudencia tremendamente interesante que ha salido en muchos países de la región. Particularmente, en Colombia donde los jueces y las juezas han dado ya algunas respuestas.

Otro contexto, ya más local, tiene que ver con la Constitución ecuatoriana, expedida en el año 2008. Si bien puede afirmarse que tiene ciertos defectos, como cualquier texto jurídico. Sin embargo, entre las cuestiones positivas e innovadoras que tiene, está el reconocimiento de los derechos de la naturaleza de manera expresa.

Otras virtudes que tiene el constitucionalismo ecuatoriano es que ha reconocido muchas instituciones que vienen desde la sabiduría y la motivación de las luchas de los pueblos indígenas. La Constitución ecuatoriana declara al Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural, reconoce el pluralismo jurídico y la coexistencia, en igualdad

de condiciones, de cada una de las 16 nacionalidades jurídicas (cada una con sus autoridades, idioma, lengua y cultura), además de que se ha reconocido en igualdad de jerarquía tanto la justicia estatal como la justicia indígena.

Explicó que, en el derecho ecuatoriano hay dos instituciones que vienen del mundo indígena: una es la *Pachamama* (que en un ejercicio de interculturalidad, la Constitución la enuncia como "Pachamama" o "madre Tierra" y también como derechos de la naturaleza) que evidencia un esfuerzo de dos entradas para proteger a la naturaleza: por una parte, desde la concepción de los pueblos indígenas y su cosmovisión; y por otra, desde la teoría desde los Derechos Humanos (que es un aporte y concepción occidental). La segunda convive con igualdad de condiciones con principios como la libertad, igualdad y la dignidad que es el *sumak kawsay* o la vida en plenitud. Estos son aportes de las culturas indígenas en el Ecuador que plantean retos enormes a los jueces y las juezas que intentan aplicar esta Constitución.

En el caso concreto, la Corte Constitucional del Ecuador conoció de una acción de inconstitucionalidad contra algunas normas del Código Ambiental que impugnaron varios colectivos ecologistas de este país. En particular, existía una regulación de los años setenta que restringía las actividades económicas, productivas y sociales en los manglares (ecosistemas importantes y muy vulnerables). Actualmente, estos últimos son los que están corriendo mayor peligro, aunque los que menos llaman la atención en relación con la Amazonía. También son ecosistemas que están cerca de los mares y que tienen una capacidad enorme en términos de lo que se llama servicios ambientales, al tener una

capacidad de absorción casi cinco veces mayor de lo que tiene un bosque común y corriente. Por otro lado, frente a fenómenos como los *tsunamis* son una especie de muro de contención que protege al continente. Además, en los manglares tenemos una vida y ecosistema de gran diversidad donde hay peces, crustáceos, camarones, moluscos, pájaros, insectos y una vida acuática de gran consideración.

Los manglares son sistemas que comparten la vida del continente, la vida del mar y están en medio de un ecosistema que sustenta —al menos en la costa ecuatoriana— a grandes sectores de la población. El manglar, además de haber sido talado, sufre amenazas que tienen que ver con producciones extractivistas camaroneras y también de monocultivos de distintas especies. Estas son las amenazas.

Los protectores de los manglares en Ecuador, y como suele ser en casi todos los bosques que viven —sobreviven— en el mundo, son los pueblos indígenas y específicamente en este país son los pueblos afrodescendientes que viven de ellos. Una de las conquistas que tuvieron estos grupos conservacionistas y la gente que vive alrededor del manglar fue restringir a través de la ley su uso a actividades productivas de sustento, de investigación científica, y de ciertos servicios básicos que son indispensables para la vida de las comunidades que están alrededor.

En el año 2016, se hizo una reforma en el Ecuador que introdujo la frase: "además se pueden realizar otras actividades productivas". Lo que significaba, en otras palabras, actividad industrial y actividades extractivas. La introducción de estas actividades es precisamente lo que se impugnaba como contrario a los derechos de la naturaleza.

En ese sentido, la Corte ecuatoriana analizó, primero a través del derecho a la seguridad jurídica, si la expresión "otras actividades productivas" permitía una discrecionalidad intrusiva en relación con el manglar. Y al final, declaró que hay una discrecionalidad que es intolerable.

Igualmente, la Corte analizó cómo estaban reconocidos los derechos de la naturaleza en la Constitución y cómo estos aplicaban al caso concreto. La Corte aseveró que no hace falta reconocer la titularidad de derechos de manera específica (como por ejemplo se ha hecho en Colombia con el río Atrato o la Amazonía, o con el Río de la Plata en Buenos Aires). Sino que en Ecuador el reconocimiento de derechos es preexistente a la Constitución y lo único que hace la Corte es establecer la titularidad de derechos específicos, solamente para precisar lo que es el ecosistema y sus elementos, y de ese modo determinar de forma concreta cómo se vulneran o no los derechos de este.

Un primer punto que la Corte ecuatoriana estableció es que el manglar es un ecosistema que solo se puede entender desde una perspectiva sistémica, porque es un conjunto interrelacionado e interdependiente entre muchos seres que están conviviendo. Y acabó reconociendo que el manglar tiene derechos a la existencia, al mantenimiento y a la regeneración.

Otro punto impugnado por el grupo de ecologistas fue una norma que decía: "si es que en el manglar existe ya un proceso de deforestación, entonces serán permisibles los monocultivos". Al respecto, la Corte estableció que los derechos de la naturaleza —entre otros principios— se fundan en la diversidad y en la llamada "autopoiesis"

(denominada así por el biólogo chileno Maturana), que refiere a la capacidad de autoregenerarse de los seres vivos; y el otro es, la vida en integralidad. Entonces se dice que el monocultivo va contra los derechos de la naturaleza porque en lugar de promover la diversidad provoca desertificación. Entonces consideró que la norma que promovía el monocultivo atentaba en particular contra el principio de la diversidad en los ecosistemas de los derechos de la naturaleza.

Finalmente, la última impugnación que hicieron los demandantes fue con relación a si las comunidades que están alrededor de los manglares —en este caso comunidades afrodescendientes— tienen derecho a la consulta ambiental. La Constitución ecuatoriana establece dos tipos de consulta: la de los pueblos indígenas y la que se hace a las comunidades en temas ambientales.

Por otro lado, la norma de la Ley Ambiental establecía simplemente que: 1) tenía que haber información, 2) se debían tomar en cuenta las opiniones, y 3) las resoluciones debían ser de manera motivada, a pesar de la oposición de las comunidades. La Corte, inspirada en todos los avances alrededor de la consulta para los pueblos indígenas, estableció algunos criterios más para determinar qué se debe entender por una consulta ambiental, basándose en el Convenio de Escazú del año 2014. Por ejemplo: el acceso a la información sobre los proyectos que se hacen en los manglares (de cualquier tipo que sea), debe ser amplia, oportuna, previa y motivada; debe haber una participación abierta e inclusiva; se deben aplicar todos los estándares que sean adecuados y que se han establecido para la consulta a los pueblos indígenas.

Esto es, que sea una consulta de buena fe, previa, que promueva el acuerdo y que sea adecuada en términos culturales.

Después de 13 años de expedida la Constitución de Montecristi por fin están comenzando a materializar los derechos de la naturaleza que muchos constitucionalistas consideran que es una declaración abstracta y absurda. No obstante, la Corte está determinando que es materializable y aplicable a ecosistemas concretos, como el caso de los manglares.

Si bien no se trata de derechos civiles y políticos de seres humanos, la Corte ecuatoriana le ha reconocido al manglar el derecho a la vida, a la integridad, a regenerarse y a su protección a través de la prohibición de los monocultivos. Y, por otro lado, se ha reconocido que los pueblos y las comunidades que están alrededor de los manglares tienen derecho a ser consultados para proteger a estos. Finalmente, este podía entenderse como un aporte desde la lógica de los derechos políticos.

& Conclusiones



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá



Diálogos entre
jueces y juezas constitucionales de América Latina | 3ra. Edición



Observatorio de
Relaciones
Institucionales

Ministro Juan Luis
González Alcántara Carrancá*

* Suprema Corte de Justicia de México.

Síntesis curricular

Nació en la Ciudad de México el 19 de agosto de 1949. Es licenciado y doctor en Derecho por la UNAM (con mención honorífica). Cuenta además con Especialidad en Finanzas Públicas, Maestría en Relaciones Internacionales por la Escuela Fletcher de Derecho y Maestría en Derecho Civil por la Universidad de Barcelona, así como diversos cursos en la Universidad de Uppsala, la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros.

Ha sido profesor titular de la UNAM, IBERO, CIDE, ITAM y de otros centros de estudio. Es Investigador Honorario del Instituto de Investigaciones Jurídicas y autor de numerosos libros y textos especializados. Fue integrante del Grupo Redactor de la Constitución de la Ciudad de México.

Ha recibido diversas distinciones, entre las que destacan el premio "René Cassin" de Derechos Humanos, del Comité de la Tribuna Israelita A.C., y el Mérito Académico, otorgado por la Universidad Iberoamericana, campus Ciudad de México.

En su vida profesional destaca su vasta trayectoria en el sector público y la academia. Ha sido Defensor Adjunto de los Derechos Universitarios, órgano previsor del Ombudsman Nacional, Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, Director de Investigación del Acervo Histórico Diplomático de la SRE. El Doctor González Alcántara cuenta con amplia experiencia en el ámbito judicial. Desde 1992, fungió como Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; del año 2000 a 2003 fue Presidente de esa H. Institución y desde 2004 desempeñó el cargo de Magistrado de la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

El Doctor Juan Luis González Alcántara ha buscado armonizar su vida académica con su ejercicio profesional, y fue con base en esta visión integradora, que en su paso por la Presidencia del Tribunal no solo se impulsaron proyectos editoriales para divulgar autores clásicos y contemporáneos del ámbito nacional e internacional o cursos de formación continua y estudios de posgrado, sino también otros que tuvieron especial importancia en el foro jurídico, tales como: el Centro de Convivencia Familiar Supervisada, que se creó en septiembre de 2000, y que a la fecha se ha convertido en un mecanismo fundamental para lograr un restablecimiento de las relaciones paterno filiales en las controversias del orden familiar, y en un referente para otros tribunales. Asimismo, impulsó el Centro de Justicia Alternativa, que se vislumbró como un mecanismo ineludible para fomentar la mediación, la conciliación y el arbitraje, como métodos de despresurización de la justicia contenciosa. De igual manera, la creación de una Dirección de Derechos Humanos que en su momento se constituyó como de las primeras en un Tribunal Superior, destinada a sensibilizar a los operadores judiciales e impulsar una gestión judicial moderna, progresista e incluyente.

Conclusiones

El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá inició el cierre de los "Diálogos entre Jueces y Juezas Constitucionales de América Latina" señalando que nuestras sociedades multiculturales y con alto índice de desigualdad han impulsado a los jueces y las juezas constitucionales a contribuir en la protección de los derechos humanos de todas las personas, en particular de las minorías y de los más desprotegidos. Esto lo han hecho a través de la generación de cambios estructurales con la colaboración de otros ámbitos de gobierno en los países. Y agregó que el objetivo de todo ello ha sido incidir en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de la región.

Destacó que esto no lo hubiéramos podido hacer sin un marco convencional y constitucional que nos permitiera dotar de contenido y sobre todo de protección a los derechos humanos. Una pequeña muestra de ello, fueron las sentencias que escuchamos en cada una de las intervenciones de esta tercera edición de los "Diálogos entre Jueces y Juezas Constitucionales de América Latina".

En ese sentido, señaló que la Declaración Universal de los Derechos Humanos es concebida como un hito en la materia y también inspiró

la creación de otros tratados internacionales que actualmente a nivel regional y mundial son la base de la garantía y protección de tales derechos. En particular, se refirió al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, los cuales han sido un eje fundamental para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la mano de la Convención Americana construya un lenguaje común de los derechos en toda América Latina, que vemos materializado en la transformación de la realidad constitucional de nuestros países.

Explicó que en esta ocasión los Diálogos se dividieron en dos paneles. El primero estuvo destinado a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En este, se conversó sobre diversas sentencias de los tribunales constitucionales de México, Paraguay y Perú. En ellas, esos Altos Tribunales dictaron acciones encaminadas a proteger este tipo de derechos en las amplias extensiones de sus territorios. En el segundo, fue posible escuchar cómo las cortes constitucionales de Chile, Costa Rica y Ecuador interpretaron ampliamente los derechos civiles y políticos.

Una vez expuesto lo anterior, el Ministro González Alcántara Carrancá pasó a destacar algunos de los puntos abordados por las y los participantes en esta tercera edición. El primer Diálogo inició con la intervención de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, quien abordó una sentencia relacionada con los derechos al medio ambiente sano y a la salud.

La Ministra señaló que derivado de la construcción de un relleno sanitario, la Segunda Sala de esta Suprema Corte reconoció que la violación

de los derechos a la salud y al medio ambiente sano se realiza de manera permanente y continua, es decir, no se acota a la temporalidad. Además, recordó que la Segunda Sala en su jurisprudencia ha destacado que el derecho al medio ambiente sano tiene dos vertientes. La primera corresponde a la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio del derecho y su tutela jurisdiccional; la segunda atiende a la responsabilidad diferenciada del Estado y de la ciudadanía para su restauración y preservación.

Igualmente, la Ministra refirió que el derecho al medio ambiente sano tiene una doble dimensión. La primera es la subjetiva o antropocéntrica y es concebida como una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos de toda persona. La segunda se denomina objetiva y ecologista, y atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano. La vulneración a cualquiera de estas dos vertientes constituye una violación al derecho al medio ambiente sano.

Por otro lado, la Ministra Esquivel mencionó que en el caso concreto, se estudió si la ubicación final del relleno sanitario atendía al principio de prevención en materia ambiental. Al respecto destacó que la Norma Oficial Mexicana aplicable determina que debe existir una distancia de 500 metros entre la población y el relleno sanitario, pues el objetivo es evitar la incorrecta selección del lugar que afecte los derechos humanos de las y los habitantes.

Agregó que, la Ministra señaló que por lo anterior, la Segunda Sala determinó que la ubicación del relleno sanitario era inconstitucional

porque las autoridades incumplieron con sus obligaciones de garantizar, promover, preservar y mejorar un medio ambiente sano. Aunado a ello, la Sala reconoció que este derecho tiene una naturaleza colectiva. En el caso concreto, se lesionaron los derechos de las y los habitantes cercanos al relleno sanitario y de todas las personas porque es necesario contar con sistemas de manejo integral de residuos.

Finalmente, mencionó que la Sala le ordenó a las autoridades responsables que hicieran una reunión pública para explicarle a la comunidad indígena las medidas que se debían implementar y el impacto de estas en el medio ambiente. Igualmente, se establecieron plazos para que las autoridades coordinaran la reubicación del relleno sanitario.

Posteriormente, el Ministro González Alcántara señaló que fue el turno del Ministro Eugenio Jiménez Rolón de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, quien expuso una sentencia relacionada con una aparente tensión entre los derechos económicos y los derechos ambientales. En ella, se estudió si era constitucional una ley especial de 2011 que prohibía la importación de vehículos usados de cualquier procedencia y modelo con una antigüedad mayor a 10 años, sin ningún control de calidad. En particular, se argumentaba que la norma era contraria a la libertad de concurrencia, la libre competencia, el principio de igualdad de actuación en el mercado y el derecho del consumidor de elegir los productos de su preferencia.

En este orden de ideas, el Ministro destacó que en este caso se analizó hasta qué punto las disposiciones *infra* constitucionales pueden reglamentar o limitar derechos de la máxima jerarquía normativa. Al respecto,

mencionó que el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace una expresa referencia a las restricciones de derechos constitucionales. Este señala que las restricciones permitidas al ejercicio de los derechos no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general. En este sentido, la norma impugnada se basa en este último porque la importación de vehículos atiende a la salvaguarda del derecho al medio ambiente sano. Esto se corresponde con el derecho de los consumidores a que no se les proporcionen productos que sean nocivos para su salud. Al final de su intervención remarcó cómo esta sentencia contribuyó a la armonización de la interpretación de los derechos económicos y ambientales.

Finalmente, en este Diálogo relacionado con los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, señaló que el Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera del Tribunal Constitucional del Perú hizo un recuento de los avances jurisprudenciales en el derecho comparado europeo y latinoamericano. Además, destacó que los derechos sociales van más allá del sustento en la dignidad humana, pues implican la generación de capacidades para satisfacer necesidades básicas. Esto último en atención a la línea de pensamiento de Amartya Sen y Martha Nussbaum.

Finalmente, el Magistrado mencionó diversas sentencias en las que se establecieron los estándares para lograr la progresividad del derecho a la salud, aminorar los efectos adversos del cambio climático, entre otros. Por último, enfatizó la relevancia del diálogo jurisprudencial que ha mantenido el Tribunal Constitucional del Perú con la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Posteriormente, el Ministro González Alcántara continuó con las conclusiones del segundo Diálogo relacionado con los Derechos Civiles y Políticos. Este inició con la exposición del Ministro Gonzalo García Pino del Tribunal Constitucional de Chile.

Señaló que el Ministro expuso una sentencia en la que se analizó si una ley que disminuía la penalidad de los integrantes de la comunidad *rapa nui* en caso de que cometieran el delito de violación era acorde a la Constitución chilena. Mencionó que, en primer lugar, el Tribunal chileno determinó que las costumbres indígenas en materia penal, no pueden ir en contra de los derechos humanos de índole constitucional y convencional. Además, resaltó que la disminución de las penas debe estar asociada a finalidades constitucionalmente legítimas y, de no ser así, se puede estar ante una diferencia de trato ante la ley. Pues, no es posible justificar una diferencia cultural cuando se atenta contra la dignidad humana, la libertad sexual y la justicia.

Por otro lado, puntualizó que el Ministro hizo referencia a la violencia que sufren las mujeres que habitan la Isla de Pascua del pueblo *rapa nui*. Señaló que el Tribunal Constitucional de Chile reconoció que cada una de ellas se encontraba en una total situación de desprotección. En el caso concreto se destacó que el marco convencional obliga a los Estados a eliminar la legislación de sus países que constituya algún tipo de discriminación hacia las mujeres y, también, a adoptar las normas necesarias para investigar y sancionar la violencia hacia ellas. Por ello, la sanción penal hacia quienes cometen algún tipo de delito sexual constituye una herramienta para la erradicación de todas las formas de violencia hacia la mujer.

Finalmente, en su exposición el Magistrado señaló que, al realizar un test de la diferencia, el Tribunal chileno determinó que los beneficios establecidos por la ley estudiada otorgaban un trato arbitrario y no eran racionales en atención a una fuente de derecho consuetudinario; y tampoco permitían una investigación justa y garante de la protección de los derechos de las mujeres.

Posteriormente, el Ministro señaló que fue el turno de la Magistrada en Retiro Zarela Villanueva Monge de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, quien expuso una sentencia en la que se abordó el tema de paridad horizontal entre mujeres y hombres en las candidaturas a puestos de elección popular. En ella, se estudió la constitucionalidad de la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo de Elecciones, en la cual se sostenía que de la interpretación teleológica de las disposiciones en materia de paridad de género del Código Electoral, se podía desprender que no existe alguna obligación de los partidos políticos de aplicar la regla de paridad en los encabezamientos de sus candidaturas.

Agregó que la Magistrada en Retiro mencionó que la línea jurisprudencial se declaró sin valor porque era contraria al principio de igualdad y a la equidad de género que forman parte del ordenamiento constitucional. En este orden de ideas, en la sentencia se narró la evolución de los distintos mecanismos de paridad establecidos en la legislación costarricense. Al explicar la diferencia entre paridad vertical y horizontal, determinó que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar esta última en los encabezamientos de todas las nominaciones de candidaturas de elección popular.

Por lo anterior, la Sala Constitucional anuló la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones con efectos declarativos y decidió que estos se graduarán al pasado para no afectar las nominaciones que habían hecho los partidos políticos.

Finalmente, el Ministro González Alcántara precisó que el segundo Diálogo concluyó con la exposición del Juez Ramiro Ávila Santamaría de la Corte Constitucional del Ecuador. En su intervención, expuso una sentencia en la que se analizó si diversas disposiciones del Código Orgánico del Ambiente y de su reglamento eran congruentes con las disposiciones nacionales e internacionales que regulan la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental y, también, si se afectaban los derechos que la Constitución ecuatoriana le reconoce a la naturaleza.

Sobre el primer tema, se analizó el contenido de los derechos de las personas que puedan ser afectadas por decisiones que incidan en el medio ambiente, así como el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas. En relación con estos derechos, la Corte ecuatoriana determinó que son prerrogativas distintas, pues tienen diversos objetos, titulares, fuentes y sujetos obligados. En ese sentido, señaló que para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones, los mecanismos establecidos en el Código y su reglamento deben cumplir con los requisitos previstos en el Acuerdo de Escazú y en la Constitución.

En cuanto a los derechos de la naturaleza, señaló que de conformidad con la norma fundamental de dicho país, la naturaleza tiene derecho a

que se respete integralmente su existencia y a que se mantengan y regeneren sus ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos. Por ello, en la sentencia se reconoció la importancia económica, ambiental y cultural que tienen los manglares, por lo que se deben proteger contra las actividades industriales que provoquen su disminución. En consecuencia, la Corte reconoció que dichos ecosistemas son sujetos de especial protección constitucional y, por esta razón, declaró la inconstitucionalidad de diversas disposiciones impugnadas, y condicionó la constitucionalidad de otras conforme a la interpretación expuesta en dicha sentencia.

El Ministro destacó que, como pudo corroborarse en esta tercera edición de los Diálogos, las cortes y los tribunales constitucionales de nuestra región han desempeñado un papel preponderante en la labor interpretativa y de justiciabilidad tanto de los Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como de los Derechos civiles y políticos. De esta forma, afirmó que se han superado los distintos niveles de protección que tradicionalmente recibían ambos derechos. Destacando así que ahora se atiende al principio de indivisibilidad, sin establecer jerarquías entre ellos.

Agregó que, el día de hoy nos íbamos con nuevas herramientas y perspectivas de interpretación de los derechos. El objetivo era que este diálogo conjunto que se realizó durante dos días se pudiera trasladar a nuestras jurisdicciones. Por otra parte, manifestó que esperaba que todas las personas que siguieron la transmisión hayan conocido más sobre sus derechos y que esto las impulse a hacerlos justiciables.

El Ministro Juan Luis González Alcántara concluyó su intervención, agradeciendo a todas y todos los participantes y a quienes estuvieron presentes a través de JusticiaTV y las redes sociales de la Suprema Corte y extendió la invitación el próximo año a la cuarta edición de los "Diálogos entre Jueces y Juezas Constitucionales de América Latina".

 Resúmenes
de las sentencias

Tribunal Constitucional de Chile

Resumen de la sentencia Rol 8792-2020

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
Sentencia enviada por el o la	Ministro Gonzalo García Pino
Número de sentencia	Rol 8792-2020
Fecha	29 de enero de 2021
Área/Materia	Derechos civiles y políticos
Palabras clave	Violencia de género, pueblos originarios, igualdad ante la ley, igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y dignidad humana.
Temas de controversia	El Juez Titular del Juzgado Mixto de <i>rapa nui</i> -Isla de Pascua solicitó la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.441 que crea el Departamento de Isla de Pascua, los cuales establecían reglas especiales de determinación y cumplimiento de la pena para el pueblo indígena de <i>rapa nui</i> .

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
<p>Antecedentes del caso</p>	<p>El 6 de octubre del año 2019 alrededor de las 4:00 a.m, la víctima se encontraba en la discoteque "Pikano" en la Isla de Pascua y fue abordada por el acusado. Este la tomó por la fuerza y de manera alevosa la penetró vaginalmente, posteriormente la dejó abandonada en un lugar oscuro y despoblado.</p> <p>El 29 de mayo de 2021 se llevó a cabo la Audiencia Preparatoria del Juicio Oral. En ella, la defensa solicitó la aplicación de los artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.441 que creó el Departamento de la Isla de Pascua porque el acusado era integrante de la etnia <i>rapa nui</i> y los hechos ocurrieron en esta jurisdicción. Por su parte, el Ministerio Público calificó los hechos como el delito de violación propia en grado de autoría, con las agravantes de alevosía (lugar despoblado) y la prevista en el artículo 12 N° 18 del Código Penal al haberse ejecutado con ofensa o desprecio por razones de sexo. En razón de esta clasificación, el Ministerio Público solicitó la sanción de 15 años de prisión y otras penas accesorias.</p> <p>Igualmente, durante la audiencia preparatoria el Ministerio Público solicitó la exclusión de una prueba de la defensa que consistía en el certificado de la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), con la cual se acreditaba la calidad de <i>rapa nui</i> del acusado. Señaló que eran inconstitucionales y las normas se encontraban tácitamente derogadas por la aplica-</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>ción de la Convención de Belém do Pará, la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW en su versión inglesa) y el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución de Chile.</p> <p>En respuesta a dicha petición, el Juez Titular del Juzgado Mixto rechazó la solicitud de excluir la prueba al considerar que excedía su competencia. Sin embargo, resolvió someter al conocimiento del Tribunal Constitucional el conflicto de constitucionalidad planteado en dicha audiencia. En su solicitud, el Juez señaló que el artículo 13 de la Ley N° 16.441 ordenaba imponer una pena inferior en un grado al mínimo de los señalados por como delitos en los títulos VII y IX del Código Penal, en este supuesto se encontraba la violación propia (la sanción básica al tipo penal era de 15 años de privación y se disminuía a 5). Igualmente, mencionó que el artículo 14 de la Ley establecía que se podían cumplir dos tercios de la pena privativa de la libertad fuera de la prisión.</p> <p>En cuanto a las normas del parámetro de control, el Juez Titular del Juzgado Mixto destacó que, si bien las normas formaban parte de un cuerpo materialmente vigente, algunas habían sido derogadas tácitamente al establecer procedimientos o instituciones diferentes, estaban en desuso, o no había existido un pronunciamiento de ley que las modificara.</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>Como antecedentes históricos señaló que la Ley N° 16.441 que creó el Departamento de Isla de Pascua fue promulgada el 22 de febrero de 1966 y publicada el 1° de marzo de ese mismo año. En ese momento, no se reconocía como ciudadanos chilenos a los miembros de la etnia <i>rapa nui</i>, ello llevó a un levantamiento que se llamó "Revolución Pacífica". Esta tuvo como objetivo reclamar la igualdad entre ciudadanos y la creación de un nuevo orden e instituciones jurídicas. En este sentido, el Juez destacó que la razón de creación de la ley fue atender la privación cultural en la que se encontraba el pueblo <i>rapa nui</i> por la negligencia estatal de Chile, sin embargo, esta ya no era la situación actual de la comunidad. A esto añadió que el país ya ha adoptado diversos instrumentos internacionales como el Pacto de San José de Costa Rica, la Convención Belém do Pará, la CEDAW, entre otros.</p> <p>Finalmente, el Juez Titular del Juzgado Mixto señaló que los preceptos impugnados atentaban contra el principio de supremacía constitucional, la garantía de igualdad ante la ley y la no discriminación hacia las mujeres. Igualmente, hizo un análisis de la pena y señaló que no solo se deben estudiar los efectos que tiene esta sobre la persona sentenciada, sino que también —y como ya lo ha mencionado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)—,</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>se debe atender al derecho que tienen las víctimas para que los culpables sean sancionados.</p> <p>Finalmente, la Segunda Sala del Tribunal Constitucional de Chile admitió el 2 de julio de 2020 el requerimiento del Juez.</p>
<p>Desarrollo</p>	<p>El Tribunal Constitucional de Chile dividió el estudio del caso en los siguientes criterios interpretativos:</p> <p>1. Costumbre indígena: dimensión penal y constitucional</p> <p>En este punto, el Tribunal se cuestionó si los artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.441 obedecían a una costumbre indígena que debía ser respetada. En particular, analizó la Ley N° 19.253 que establece las normas sobre la protección, fomento y desarrollo de los indígenas. Destacó que en su artículo 54 se estipula que la costumbre "<i>hecha valer en juicio entre indígenas pertenecientes a una misma etnia, constituirá derecho, siempre que no sea incompatible con la Constitución Política de la República.</i>" Por su parte, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (ratificado por Chile el 15 de septiembre de 2008), establece en sus artículos 8.1, 8.2, 8.3 y 9.1 que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas, se deberán considerar sus usos y costumbres siempre y cuando estos no sean incompatibles con los derechos fundamentales del sistema jurídico nacional e</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>internacional. En caso de que exista un conflicto, se deberán establecer procedimientos que lleven a la conciliación de la aplicación del principio de compatibilidad sin que se les impida a los integrantes de la comunidad indígena gozar de los derechos reconocidos en todo el territorio.</p> <p>En consecuencia, el Tribunal concluyó que una costumbre no puede ser incompatible con la Constitución Política de la República de Chile. En el caso de las costumbres indígenas en materia penal, estas no pueden ir en contra del sistema jurídico nacional y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.</p> <p style="text-align: center;">2. No hay costumbre penal ni en la Historia de la Ley N° 16.441 ni en la estimación de la autoridad tradicional <i>rapa nui</i></p> <p>En este punto, el Tribunal hizo un recuento histórico de la Ley N° 16.441, creada en 1964 con el objeto de integrar administrativamente la Isla de Pascua al territorio nacional de Chile, y así reconocer los derechos del pueblo <i>rapa nui</i>. Uno de los puntos controversiales de su creación es que no participó ninguna persona nativa de la Isla ni tampoco las autoridades ancestrales <i>rapa nui</i>. Además, las deliberaciones legislativas emplearon un lenguaje vago, y únicamente se hicieron en estadías temporales de las personas</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>integrantes del Parlamento en la Isla. El Tribunal destacó que el legislador estableció en la ley beneficios penales y de ejecución de la pena con criterios genéricos, con una escasa motivación y sin reflejar en la norma una genuina tradición o costumbre pascuense.</p> <p>En este sentido, el Tribunal chileno hizo referencia al <i>amicus curiae</i> presentado por el Consejo de Ancianos <i>Rapa Nui- Mau Hatu</i> (comité político, económico, social y cultural conformado por ancianos del pueblo originario) en el que se explicaban las prácticas sexuales de la comunidad. Posteriormente, en respuesta a este <i>amicus curiae</i>, el Presidente del Consejo envió un escrito en el que rechazaba el documento porque no representaba a la comunidad. En particular, mencionó que la normalización de la violencia contra las mujeres, adolescentes, niñas y niños; la violencia en el contexto de relaciones sexuales y las relaciones sexuales no consentidas de ninguna manera tenían lugar en las prácticas culturales <i>rapa nui</i>.</p> <p>Por lo anterior, el Tribunal concluyó que la Ley N° 16.441 no se podía clasificar como una costumbre indígena, pues del estudio que hizo se podía desprender que era una ley anterior a todo tipo de mecanismos de consulta previa de las personas involucradas, e incluso, el delito sexual del caso en concreto era reprochado por las propias autoridades ancestrales de la comunidad.</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p data-bbox="474 348 994 459">3. El Artículo 13 de la Ley N° 16.441: beneficio penal excepcionalísimo e incompatible con el Artículo 54 de la Ley N° 19.253</p> <p data-bbox="434 493 994 849">El Tribunal Constitucional señaló que la regla establecida en el artículo 13 no estaba relacionada con alguna excluyente de responsabilidad según la teoría del delito. Sin embargo, creaba un beneficio aplicable únicamente a los naturales de la Isla que le impedía a los jueces hacer valoraciones sobre las conductas, los sujetos activos y otros elementos necesarios para la determinación de la pena porque imponía la aplicación de un parámetro.</p> <p data-bbox="434 885 994 1442">Por otro lado, el Tribunal señaló que lo anterior debía contrastarse con la Ley N° 19.253 en relación con el modo en que opera la costumbre indígena en el ámbito judicial. En primer lugar, porque dicha ley establece que las costumbres pueden hacerse "valer entre indígenas pertenecientes a una misma etnia". En segundo, se requiere que los usos y costumbres no sean incompatibles con la Constitución Política de la República. Igualmente, establece que la costumbre sea aplicada como una eximente o atenuante de responsabilidad. Finalmente, la acreditación de la costumbre en el juicio se debe hacer a través de un informe pericial de la Corporación de Desarrollo Indígena por requerimiento del Tribunal.</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>Por lo anterior, el Tribunal mencionó que no era aplicable la costumbre indígena, pues no se trataba de un caso entre indígenas y en el caso concreto no se encontraban excluyentes de responsabilidad. En este tenor, el artículo 13 de la Ley N° 16.441 debía desestimar cualquier tipo de fundamento que la vinculara con el Derecho Penal Indígena chileno o latinoamericano.</p> <p style="text-align: center;">4. El legislador rebaja el marco penal asociado a conductas y finalidades constitucionalmente legítimas</p> <p>Al respecto, el Tribunal chileno mencionó que la disminución de las sanciones penales está relacionada con diversas finalidades del <i>ius puniendi</i> estatal. En primer lugar, se puede reducir el daño de un delito, por ejemplo, cuando los autores y/o partícipes regresan a la víctima de secuestro. Igualmente, la sanción penal se disminuye para compensar los delitos mutuos, tal es el caso del delito de injurias y calumnias cruzadas entre dos personas. En tercer lugar, la atenuación de la sanción se puede hacer en atención de la calificación de la participación delictiva. Un cuarto supuesto atiende al grado de consumación del delito. Y finalmente, puede prevenir, impedir o producir una cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos y la identificación de los responsables.</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>En este sentido, el Tribunal mencionó que la disminución de las penas está asociada a finalidades constitucionalmente legítimas relativas a la valoración de los delitos mismos y de sus consecuencias. Además, el derecho penal en estos casos se apega a la Constitución al enfocarse en un derecho penal de acto y no de autor.</p> <p>5. El privilegio del Artículo 13 en materia sexual supone una determinada supremacía de género incompatible con la igualdad ante la ley y la dignidad de las personas</p> <p>Al respecto, el Tribunal destacó que la violación no está permitida en ninguna circunstancia y es un atentado a la dignidad humana de todas las personas. Igualmente, mencionó que en el caso concreto, este tipo penal tenía una particularidad especial si se examinaba desde la igualdad ante la ley. Mencionó que la primera justificación de una diferencia debía basarse en una oposición racional, es decir, "esto es igual o desigual en relación con otro derecho". En este sentido, el delito de violación era igual a otro delito de la misma naturaleza sin importar el lugar de la comisión ni la identidad de la víctima.</p> <p>Después del análisis de los datos emitidos por la Subsecretaría de Prevención del Delito sobre las denuncias de violación y de violencia familiar hacia las</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p data-bbox="434 351 994 612">mujeres, el Tribunal destacó que las mujeres en la Isla <i>rapa nui</i> se encontraban en una total situación de desprotección. Incluso, diversas agrupaciones de isleños ya habían manifestado la necesidad de derogar los artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.441. Esto motivó un proceso de consulta, pero fue suspendido por el estado de excepción constitucional en Chile.</p> <p data-bbox="434 649 994 910">Posteriormente, el Tribunal mencionó que la CEDAW y la Convención de Belém do Pará establecen la obligación de eliminar en la legislación de los países todas las disposiciones penales que constituyan discriminación hacia la mujer y, también, los obligan a adoptar las normas necesarias para investigar y sancionar la violencia hacia las mujeres.</p> <p data-bbox="434 946 994 1169">Finalmente, el Tribunal mencionó que la sanción penal por los delitos sexuales cometidos hacia las mujeres constituía una herramienta para la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, desde la perspectiva de disuasión de la conducta delictiva y la del reproche penal.</p> <p data-bbox="473 1202 994 1348">6. Hay vulneración de la igualdad ante la ley en la creación de un privilegio inmotivado y sin justificación razonable en la dimensión penal, indígena o de género</p> <p data-bbox="434 1384 994 1447">El Tribunal Constitucional de Chile analizó si las reglas aplicables al caso concreto vulneraban el artículo 19.2</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>de la Constitución relacionado con la igualdad ante la ley. Para llegar a una conclusión, primero estudió las tres manifestaciones de este principio a la luz del derecho constitucional chileno.</p> <p>La primera expresión de este principio es la "igualdad en la generalidad de la ley", la cual es una extensión de la "igualdad ante la ley", y aquí, la ley suele ser el problema porque determina el universo del caso. La segunda manifestación de la igualdad es la "igual aplicación judicial de la ley" y, por la redacción del artículo 19.3 de la Constitución, también equivale a considerar "la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos." Bajo este supuesto se encuentran todos aquellos casos relacionados con una interpretación singular de una norma general que afecta la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Sin embargo, para el Tribunal Constitucional ninguno de los dos supuestos anteriores era aplicable al caso concreto.</p> <p>Ahora bien, en la tercera manifestación de la igualdad se mencionó que ésta equivale a "la igualdad en la ley" como un derecho a un trato normativo diferenciado, motivado y razonable. El Tribunal señaló que eso equivale a estudiar la igualdad a la luz de la Constitución y no de la ley como ocurre con los anteriores supuestos. Por ello, los artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.441 debían superar un test de la diferencia</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>para corroborar si estos eran normas motivadas, razonables y justificadas en atención a una finalidad constitucionalmente legítima y no arbitraria. En relación con la racionalidad, el Tribunal no encontró ninguna referencia que fundamentara un tratamiento diferenciado. Sobre el tratamiento distinto que garantice la obtención de una finalidad constitucionalmente legítima, determinó que la diferencia no se sostenía en la reducción de la sanción penal tomando como justificación un multiculturalismo para darle un tratamiento diferenciado a las mujeres de la Isla de Pascua, pues ello era contrario al artículo 19.3 de la Constitución.</p> <p>En conclusión, el Tribunal determinó que los beneficios penales que establecían los artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.441 configuraban una diferencia arbitraria y no eran racionales en atención a una fuente de derecho consuetudinario. Igualmente, consideró que no gozaban de una racionalidad penal porque no estaban dispuestos al servicio de algún proceso penal y no permitían una investigación justa.</p> <p>7. El multiculturalismo y una tradición antropológica que no reivindica la violencia sexual</p> <p>El Tribunal recordó que en el caso concreto, no existía una costumbre jurídica indígena. Sin embargo, se</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>preguntó ¿qué antropología permitiría apoyar la violencia sexual como un componente cultural indígena?</p> <p>Frente a este cuestionamiento, mencionó que una agresión sexual como la violación es un atentado contra la dignidad humana y los derechos reconocidos en los tratados internacionales y la Constitución. Además, señaló que la violencia sexual y la violencia no forman parte de una cultura y la erradicación de la discriminación y la violencia contra las mujeres fortalece los valores culturales del pueblo <i>rapa nui</i>.</p> <p>En conclusión, el Tribunal indicó que no era posible justificar una diferencia cultural cuando esta atentaba contra valores universales como lo es la dignidad humana, la libertad sexual y la aplicación de la justicia.</p> <p style="text-align: center;">8. El artículo 14 de la Ley N° 16.441: el debate sobre su derogación</p> <p>El artículo 10.2 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas señala que, cuando se establezcan normas penales, se debe dar "preferencia a tipos de sanción distintos al encarcelamiento." Al respecto, el Tribunal Constitucional mencionó que parecía coherente el artículo 14 de la Ley N° 16.441 con el Convenio. Sin embargo, la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) le había notificado en un informe al Tribunal que el artículo 10, no era una nor-</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>ma autoejecutable de modo directo porque exigía la mediación del legislador para definir el modo en que se debería dar la preferencia de la norma penal según los tipos de delitos, su gravedad y la reinserción social.</p> <p>Aunado a lo anterior, en la sentencia el Tribunal mencionó que el artículo 10.2 del Convenio 169 era acorde al artículo 19, numeral 3°, de la Carta Fundamental cuando este señala que "[n]ingún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado." Esta afirmación la hizo porque se debe entender que la norma debía interpretarse estrictamente bajo los mandatos de la Constitución.</p> <p>El Tribunal concluyó que la regla del artículo 14 de la Ley N° 16.441 no se ajustaba a los mandatos del artículo 10 de la Convención 169 de la OIT porque no era una norma autoejecutable y porque no era acorde a las garantías exigibles por el artículo 19, numeral 3° de la Constitución. Además, la modificación era tarea del legislador.</p> <p>9. El dilema sobre la ley penal más favorable</p> <p>El Tribunal Constitucional recordó que el artículo 19.3 de la Constitución chilena regula el principio de irretroactividad de la ley penal al establecer que "[n]ingún delito se castigará con otra pena que la</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado." Igualmente, este principio se reitera en el artículo 18 del Código Penal y la propia Magistratura chilena lo ha reforzado a lo largo de diversos criterios interpretativos, en particular en la STC 2673. En su conclusión, el Tribunal mencionó que los artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.441 debían ser inaplicados, pero sobre esto ya se había pronunciado por una razón diferente, la cual consistió en la afectación de los artículos 1°, 19.2 y 3 de la Constitución chilena.</p> <p>En el estudio de los criterios antes mencionados al caso concreto, el Tribunal reiteró que ya se había desestimado el planteamiento de si se encontraban frente a la aplicación de una costumbre penal indígena porque la historia de la Ley N° 16.441 ni la autoridad tradicional <i>rapa nui</i> consideraban determinados actos sexuales como parte de los usos y costumbres de su comunidad. Igualmente, mencionó que existía una fuerte presunción de que los preceptos impugnados ya se encontraban derogados por la Ley N° 19.253 que fue aprobada con posterioridad a la Ley N° 16.441.</p> <p>Igualmente, el Tribunal recordó que el Consejo de Ancianos desestimó que los hechos realizados por el imputado se hubieran desarrollado dentro del contexto de una costumbre penal indígena y de ninguna</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>manera describían una tradición antropológica sostenible. A lo anterior agregó que el trato diferenciado que daba la Ley vulneraba la dignidad humana, protegida en el artículo 1°, inciso primero, de la Constitución porque la violencia sexual es una de las más graves manifestaciones de la discriminación y violencia de género y, además, atenta contra la integridad sexual y dignidad de todas las mujeres.</p> <p>El Tribunal también agregó que la Ley N° 16.441 reflejaba un beneficio que impuso el legislador penal con discrecionalidad porque no tenía ningún tipo de fundamento ni funcionalidad penal. Es decir, bastaba con que la persona perteneciera a la comunidad <i>rapa nui</i> sin considerar si había dado información para desarticular una organización criminal, por una agravante o atenuante del delito.</p> <p>Finalmente, el Tribunal Constitucional chileno destacó que en el caso concreto existía una supremacía de género que era incompatible con la igualdad ante la ley y la dignidad de las personas. Se afectaba la tutela judicial porque la norma establecía una diferencia de trato hacia las mujeres, pues las que eran agredidas sexualmente por chilenos en el continente estaban más protegidas que las mujeres agredidas de la misma manera en la Isla de Pascua. Señaló que esta distinción era incompatible con el artículo 19.2 y 19.3 de la Constitución.</p>

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p>Por lo anterior, el Tribunal chileno consideró lesionada la dignidad humana (artículo 1º, inciso primero, de la Constitución), la igualdad ante la ley (artículo 19.2 constitucional) y la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (artículo 19. 3º constitucional). En consecuencia, ordenó la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.441 con el objeto de que tuviera incidencia en la decisión del proceso penal.</p>
<p>Normatividad implicada</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 13 y 14 de la Ley N° 16.441, que crea el Departamento de Isla de Pascua. • Artículos 1º; 5.2; 6; 7; 19, numerales 1, 2 y 3; 26; 76; 93, numerales 6 y 7; 94 y 126 Bis de la Constitución Política. • Artículos 1; 2; 3; 4, incisos b, c, e, f; 6; 7, incisos b y c; 8; y 9 de la Convención de Belém do Pará. • Artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 23 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). • Artículos 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. • Artículos 1.1, 8, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. • Artículos 8.1, 8.2, 8.3, 9.1, 9.2, 10.1, 10.2, 34 y 35 del Convenio 169 de la OIT. • Artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 9; 10.1; 11.8; 12; 12.1; 15.1; 18; 27; 86; 142 bis; 240 quáter; 342-389; 361; 361.1; 368.1; 370 bis; 411 sexies; 430; 432-489; y 464 ter del Código Penal de Chile. • Artículo 1 inciso segundo de la Ley N° 18.216. • Artículo 84 número 1 de la Ley Orgánica Constitucional. • Proyecto de Ley, Boletín N° 10.787-06, moción del Honorable Senador Lagos. • Proyecto de Ley, Boletín N° 10.787-06, moción de los Honorables Senadores Chahuán, Bianchi y Prokurica. • Proyecto de Ley, Boletín N° 11.407, iniciado por moción de la Honorable Senadora Pérez San Martín. • Declaración Universal de Derechos Humanos. • Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. • Artículo 1 de Ley N° 20.603. • Artículo 1, 4, 9, 12, 26, 54, 61, 66, 68 de la Ley N° 19.253. • Artículo 2 del Código Civil de Chile. • Artículo 34 y 35 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. • Artículos 16 y 17 de la Ley N° 16.441. • Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer A/48/104, artículo 1. • Ley N° 21.070.

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 467 y 468 del Código Procesal Penal de Chile. • Artículo 37 de la Ley N° 17.997. • Artículo 170 del Código de Procedimiento Civil de Chile.
<p>Jurisprudencia citada en la Sentencia</p>	<p><i>Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • STC 4757/2018 (igualdad como no subordinación). • STC 7774/2019 (igualdad constitucional y no discriminación). • STC 1552, c. 3°, 1710, c. 171°, 4966, c. 10° (derogación legal). • STC 825, cc. 19°, 21° y 22° (adoptar patrones de búsqueda del marco penal). • Sentencias Roles N°s. 28, 53 y 219; STC 1365, c. 29° (igualdad ante la ley). • STC 786, c. 27° (principio del interés superior del menor). • STC 309/2000, c. 60° (la preferencia de diferentes tipos de sanción distintos del encarcelamiento cuando se trata de miembros de pueblos indígenas). • STC Rol N° 739/2007, c. 8 (<i>in dubio pro reo</i>). • STC 2673, c. 57° (decisión definitiva que debe ser la más favorable al acusado, incluyendo la absolución).

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<ul style="list-style-type: none"> • STC Rol N° 2386 voto disidencia c.4 (artículo 19 N° 2 de la Constitución de Chile en el vocablo "no hay"). • Sentencias Roles N° 1518, cons. 28°; N° 2658 cons. 7°; N° 2884, cons. 22°; N° 2922, cons. 35°; y N° 2045, cons. 8° (proporcionalidad de la pena). <p><i>Corte Interamericana de Derechos Humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Caso Véliz Franco y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277. • Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307. • Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154. • Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215. • Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y

Tribunal	Tribunal Constitucional de Chile
	<p data-bbox="511 351 994 417">Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.</p> <p data-bbox="435 452 844 480"><i>Organización de los Estados Americanos</i></p> <ul data-bbox="475 515 994 621" style="list-style-type: none"><li data-bbox="475 515 994 621">• "Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas". OEA/Ser. L/V/II. Doc. 44/17.17 de abril de 2017 parr. 40.
Sentencia completa	<a data-bbox="435 647 994 713" href="https://www.doe.cl/PDFDoe.php?f=02022021&cve=202102013003">https://www.doe.cl/PDFDoe.php?f=02022021&cve=202102013003

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica

Resumen de la sentencia 2015-016070

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
Sentencia enviada por el o la	Magistrada en Retiro Zarela Villanueva Monge
Número de sentencia	2015-016070
Fecha	14 de octubre de 2015
Área/Materia	Derechos Civiles y Políticos
Palabras clave	Principio de paridad, igualdad y no discriminación; participación política de las mujeres; equidad de género y paridad horizontal.
Temas de controversia	La Sala Constitucional se declaró competente para estudiar la acción de inconstitucionalidad contra la omisión contenida en el criterio del Tribunal Supremo de Elecciones en relación con el concepto de "paridad en las totalidades" de los puestos de elección

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>popular, estipuladas en el artículo 52 inciso o) del Código Electoral. Debido a que lo anterior no obliga a los partidos políticos a respetar dicha modalidad de paridad.</p>
<p>Antecedentes del caso</p>	<p>La interposición de esta acción de inconstitucionalidad levantó dos cuestiones sobre el tema de la admisibilidad que fueron abordadas por la Sala Constitucional: la primera, menos compleja, se refirió a la legitimación subjetiva de las accionantes para acudir en acción como lo han hecho. Al respecto, las distintas partes y la Sala coincidieron en que el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que ha sido invocado, resulta la vía correcta para reconocer a las gestionantes la legitimación subjetiva necesaria. Preciso que se trata en este caso de la materia electoral y, de conformidad con la amplia y consistente jurisprudencia de esta Sala, tales cuestiones no lesionan apenas a personas o grupos identificables, sino que trascienden a una gran cantidad de personas indeterminadas pero determinables, por lo que las accionantes pueden actuar por sí y en nombre de tales personas.</p> <p>La segunda cuestión, de acuerdo con la Sala Constitucional fue mucho más complicada y tuvo que ver con el objeto de esta acción de inconstitucionalidad. En palabras de las accionantes, su acción se planteó</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>"por omisión, contra el criterio realizado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a las palabras 'paridad en las totalidades' de los puestos de elección popular, estipulados el (sic) artículo 52 inc. o) del Código Electoral, Ley 8765". Tras la exposición de cuatro pretensiones, la Sala excluyó de plano aquellas que no le correspondían, como fueron las dirigidas a que este órgano ordene al Tribunal que ejecute labores que constituyen su función electoral. De tal manera que solamente subsistió el reclamo dirigido a lograr la nulidad constitucional de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones con ocasión de la interpretación del Código Electoral en la materia de la paridad en los encabezamientos, identificada también en esta acción como "paridad horizontal", tema cuya pertenencia al ámbito o materia electoral no se puso en duda.</p> <p>Previo a analizar el fondo del tema planteado, la Sala Constitucional analizó su competencia para revisar las reglas con valor normativo general y abstracto derivadas de la doctrina contenida en las sentencias emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones. Para ello, primero repasó las funciones atribuidas a dicho Tribunal, pues dentro de ellas es que se enmarca y se agota el alcance de los conceptos de "exclusividad" y "obligatoriedad" que se atribuyen a la actividad de interpretación atribuida a este órgano por parte de la</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>Constitución Política, específicamente de los artículos 102 y 103. En esa misma línea, revisó la sentencia 1998-00029 en la que se hizo un repaso por las fuentes históricas relativas a analizar si es procedente la actuación de la Sala Constitucional para controlar actos o disposiciones de naturaleza electoral.</p> <p>En ese sentido, quedó definido de tal forma el campo de acción del Tribunal Supremo de Elecciones y resultó claro que, dentro de ese campo de acción, el órgano disfruta de la exclusividad del ejercicio de tales funciones y además que el resultado del regular de forma concreta el ejercicio de tales actividades por parte del Tribunal Supremo de Elecciones —en el marco de su competencia— resulta de obligado respeto para los demás operadores jurídicos. Tanto la exclusividad como la obligatoriedad de respeto por parte de los demás órganos forman parte del diseño de división de poder escogido y tienen su expresión en el artículo 9 de la Constitución Política, que afirma que los poderes no pueden usurpar funciones que no les corresponden, ni delegar las funciones que se les han asignado.</p> <p>Ahora bien, si los Poderes tradicionales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial pueden reclamar para sí la existencia constitucionalmente reconocida de una exclusividad en cuanto al ejercicio de sus funciones y</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>también una obligatoriedad de respeto para "las funciones que les son propias" (al igual que el TSE lo hace ahora) la Sala Constitucional se preguntó ¿cómo puede comprenderse la competencia también reconocida constitucionalmente a favor de la Sala Constitucional respecto de todos ellos? La respuesta se encontró en el artículo 10 constitucional, el cual establece que la Sala puede declarar por mayoría absoluta de sus miembros, por una parte, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza" y por otra la de "los actos sujetos al derecho público". Sobre el tema, la Sala destacó que moderadamente no existe en los Estados democráticos cuestionamiento alguno de la capacidad revisora y anulatoria del órgano de control constitucional, la cual se ha aceptado como parte fundamental de los mecanismos de control del ejercicio del poder en todas sus manifestaciones. Dicho lo anterior, la Sala concluyó válidamente que no existe ningún alejamiento del texto constitucional con este nuevo criterio que quiere vindicar la potestad que el Poder Constituyente otorgó a la Sala para examinar las normas jurídicas de carácter general y abstracto, que pretenden incorporarse a nuestro ordenamiento, y que han sido emitidas por los distintos Poderes de la República como producto del ejercicio de sus funciones exclusivas y obligatorias. En el caso concreto,</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>el objeto de esta acción de inconstitucionalidad es una norma jurisprudencial producida por el Tribunal Supremo de Elecciones en pronunciamientos reiterados y que ha sido aplicada para responder una consulta realizada por las partes legitimadas para hacerlo según la legislación vigente. Este tipo de disposición (es decir la norma jurisprudencial) es definida en el artículo 9 del Código Civil costarricense.</p> <p>En ese sentido, la Sala Constitucional reconoció la posibilidad de revisar este tipo de disposiciones (surgidas de resoluciones de órganos del Poder Judicial), en tanto entiende que se trata de una norma que, si bien está ligada con la resolución concreta de litigios y situaciones concretas las cuales son reserva de la función jurisdiccional, tiene una aspiración a convertirse en regla de alcance general y abstracto que trasciende a los casos concretos, de modo que, en razón de dicha pretensión de generalidad, deben ser entendidas como disposiciones normativas y por lo tanto sujetas a la competencia de control de la Sala. Tal razonamiento puede aplicarse de manera análoga a las normas jurisprudenciales del Tribunal Supremo de Elecciones, sin que se afecte el respeto a la exclusividad de su labor y obligatoriedad que, para los demás operadores jurídicos, surja del resultado jurídico de aplicación que se haga de las normas, en casos concretos y determinados, pues justamente</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>la característica de la jurisprudencia es, tal y como se indicó, su estatus jurídico autónomo respecto de las particularidades de los casos que le han dado origen. Respecto a la posibilidad de que la Sala Constitucional conozca la jurisprudencia de tribunales estatales, sostuvo que se trata de elegir una combinación de competencias y controles que deje lo más protegidos posible a los ciudadanos frente a probables lesiones de sus derechos constitucionales y que integre, en un todo lo más armónico posible, todo el abanico de funciones y labores exclusivas de los poderes estatales incluyendo, por supuesto, a la Sala Constitucional.</p>
Desarrollo	<p>Posteriormente, la Sala Constitucional procedió a analizar el fondo del asunto en contra del criterio jurisprudencial establecido por el Tribunal Supremo Electoral, en el que se afirmó que la interpretación apropiada de los artículos 2, 52 incisos ñ) y o), y el 148 del Código Electoral, impone reconocer la ausencia de una obligación para los partidos políticos de aplicar la regla de la paridad en los encabezamientos, es decir, la "paridad horizontal", que busca lograr la igualdad a lo largo de todas las nóminas de candidaturas de elección popular. Las accionantes indicaron que dicho criterio fue afirmado originalmente en la consulta número 3671-E8-2010 y ha sido reiterado sin cambios sustantivos, por ejemplo, en las consultas</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>4303-E8-2010, 6165-E8-2010, 784-E8-2011 y 3636-E8-2014. Por lo anterior, se pidió la declaratoria de incompatibilidad de tal criterio jurisprudencial con el Derecho de la Constitución y en particular con el principio de igualdad constitucional y el resto del marco normativo de rango convencional, que impone la obligación al Estado costarricense de buscar la equidad en los derechos políticos de las mujeres.</p> <p>En ese sentido, la Sala Constitucional inició señalando que anteriormente se ha pronunciado sobre cuestiones de equidad de género en el campo específico de la participación femenina en la elaboración de las nóminas partidarias para puestos de elección popular. Destacó así tres sentencias en las que esta Sala impulsó medidas positivas de compensación con el fin de lograr la participación política de la mujer en los hechos: 1) 2001-3419; 2) 2008-009582, y 3) 2012-01966.</p> <p>En la primera, reconoció que el tema de género es un factor que válidamente permite al legislador tomar en cuenta a la hora de regular el ejercicio de los derechos políticos, en ese caso, para establecer en su oportunidad una cuota de participación política de 40% a favor de la mujer, en el artículo 60 del Código Electoral recién reformado. A lo anterior, añadió la incuestionable obligación del Estado de ajustar su</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>conducta a todo el marco normativo nacional e internacional que busca la eliminación de las prácticas discriminatorias hacia las mujeres en materia de ejercicio de derechos políticos y también el hecho de que el sistema de cuotas se estima una medida positiva pero aún parcial en el camino hacia ese objetivo. En la misma línea, en la sentencia 2008-009582 conoció un reclamo contra la forma concreta en que un partido político había desarrollado la obligación legal de asegurar una cuota femenina en las nóminas de candidatas y candidatos para puestos de elección popular. Al respecto, la Sala amplió algunos de los conceptos que se habían expuesto anteriormente en relación con los principios que deben orientar las actuaciones de las autoridades estatales en la aplicación e interpretación de normas tendentes al logro de la equidad de género; además precisó que, tratándose de la discriminación contra la mujer, el análisis debe plantearse desde otra perspectiva, dado lo sutil que muchas veces resulta tal violación al principio de igualdad y al hecho de que, en no pocas ocasiones, forma parte del <i>status quo</i> socialmente aceptado. Este tipo de discriminación no solo se produce por una actuación positiva del Estado, sino que también puede ser producto de una omisión, como lo es el denegar u obstaculizar a las mujeres, el acceso a cargos públicos. Agregó que actualmente la equidad</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>que se busca se concibe como igualdad de resultados, donde la igualdad de oportunidades no se supera con solo eliminar barreras formales. Finalmente, en la sentencia 2012-01966 se analizó la figura de la paridad por alternancia que —como un instrumento más, entre otros, para el logro de la equidad de género— se recogió en el Código Electoral promulgado en 2009. En ese sentido, la Sala reafirmó la necesidad de avanzar en el reconocimiento de mecanismos que hagan valer en los hechos los principios y aspiraciones de igual y equitativa participación política entre hombres y mujeres. Asimismo, señaló que el principio de igualdad es un principio rector de nuestra democracia constitucional y permea todo el sistema político y jurídico, no solo en su dimensión subjetiva, sino objetiva. En consecuencia, ninguna política ni norma puede abstraerse de cumplir con este principio básico.</p> <p>Dicho lo anterior, la Sala Constitucional compartió la línea argumentativa de las accionantes en cuanto entienden que los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral representan un corolario del desarrollo que ha tenido en el ordenamiento la noción de paridad, como un instrumento más para el logro de equidad de género. Si bien no se localiza en la doctrina costarricense en materia electoral una definición acerca de qué debe entenderse por paridad horizontal,</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>la Sala consideró pertinente consultar la legislación mexicana, así como algunas resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En síntesis, refieren, mientras que la paridad vertical implica registrar candidaturas en igual proporción de géneros para un mismo ayuntamiento, incluyendo todos los cargos (presidente, regidores y síndicos municipales) y de manera alternada, es decir, si la planilla la encabeza una mujer, le debe seguir un hombre y esa alternancia debe aplicarse hasta concluir con todos los cargos, la paridad horizontal o transversal garantiza la paridad entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de una determinada entidad federativa, esto es que, en 50% de los municipios, se postule a mujeres como candidatas a las Presidencias Municipales y en el otro 50% se registre a hombres para esos cargos.</p> <p>La Sala, al tomar en cuenta esta perspectiva, analizó los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral relativos al respeto al principio de paridad; mecanismos que aseguren los principios de igualdad, no discriminación y paridad en la estructura partidaria; y conformación de nóminas de elección popular. Al respecto, la Sala planteó que si bien podrían expresarse algunas dudas sobre si la fórmula textual incluye o no la denominada paridad horizontal, es decir un mandato de posición que imponga la paridad (mitad varones y mitad mujeres) en los encabezamientos, afirmó</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>que las disposiciones del Código Electoral antes señaladas recogen de manera suficientemente explícita y clara la obligación de los partidos de "asegurar" la paridad en tres ámbitos, a saber: primero "en la estructura partidaria"; segundo, "en la totalidad de las nóminas de elección popular"; tercero en "cada una de las nóminas de elección popular", como bien se extrae del uso de la conjunción "y" que nos orienta a entender la existencia de tales ámbitos regulados, como se acaba de indicar.</p> <p>La Sala comprendió que el Tribunal Supremo de Elecciones ha hecho un esfuerzo hermenéutico relevante para desentrañar lo que estima como el sentido propio de la normativa aquí analizada porque entiende que existe en el texto legal una falta de claridad respecto a la cuestión de si el respeto a la paridad en los encabezamientos, en tanto que modalidad específica de la equidad de género, quedó o no incluida como parte de las obligaciones de los partidos políticos en el Código Electoral. Su conclusión fue la exclusión del mecanismo de paridad horizontal en el texto finalmente aprobado como resultado del proceso legislativo.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, la Sala procedió a acoger la acción planteada en cuanto busca que se declare inconstitucional el criterio interpretativo establecido</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>jurisprudencialmente por parte del Tribunal Supremo de Elecciones y que excluye el empleo del mecanismo de paridad en los encabezamientos (paridad horizontal) del grupo de obligaciones que deben cumplir los partidos políticos en la confección de las nóminas de candidaturas a puestos de elección popular. Por consecuencia, dicha interpretación jurisprudencial específica se dejó sin valor por ser, en sus efectos, contraria al principio de igualdad y a la equidad de género que forman parte fundamental del ordenamiento constitucional y del Derecho de la Constitución.</p> <p>Por ende, la Sala afirmó que —conforme al tenor literal y sistemático del Código Electoral— sí resulta exigido a los partidos políticos el respeto de la paridad no solo a lo interno de cada nómina sino a lo largo de todas las nóminas de elección popular, es decir, la paridad en los encabezamientos o la paridad horizontal, por lo cual dichas organizaciones deben tomar las acciones, los acuerdos y los procedimientos que juzguen más apropiados (incluyendo por supuesto las posibles consultas al Tribunal Supremo de Elecciones, como órgano competente) para dar cabal cumplimiento al mandato legal.</p> <p>Finalmente, se declaró con lugar la acción planteada y en consecuencia se anuló por inconstitucional la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones,</p>

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<p>en la cual se afirmó que la interpretación apropiada de los artículos 2, 52 incisos ñ) y o) y el 148 del Código Electoral impuso reconocer la ausencia de una obligación para los partidos políticos de aplicar la regla de la paridad en los encabezamientos, es decir, la "paridad horizontal" que busca lograr la igualdad a lo largo de todas las nóminas de candidaturas de elección popular.</p>
Normatividad implicada	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 7, 9, 10, 33, 48, 98, 102, 103, 153 y 154 de la Constitución Política • Artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral • Artículo 75 de Ley de la Jurisdicción Constitucional • Artículo 9 del Código Civil
Jurisprudencia citada en la Sentencia	<p><i>Sala Constitucional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sentencia 2001-3419 • Sentencia 2008-009582 • Sentencia 2012-01966 • 4382-E8-2015 <p><i>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución 6/2015 • Jurisprudencia 7/2015 <p><i>Sistema Universal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de Derechos Humanos

Tribunal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica
	<ul style="list-style-type: none"> • Convención sobre los Derechos Políticos y Civiles de las Mujeres (ONU) • Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos • Declaración y Plataforma de Acción Beijing • Protocolo Facultativo CEDAW <p><i>Sistema Interamericano</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención Interamericana sobre Concesiones de los Derechos Políticos a la Mujer (OEA) <p><i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Décima Conferencia sobre la Mujer en América Latina y el Caribe o Consenso de Quito • Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Consenso de Brasilia
Sentencia completa	https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/SSC-016070-2015.html

Corte Constitucional del Ecuador

Resumen de la sentencia Caso N°. 22-18-IN

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
Sentencia enviada por el	Juez Ramiro Ávila Santamaría
Número de sentencia	Caso N°. 22-18-IN
Fecha	8 de septiembre de 2021
Área/Materia	Derecho ambiental
Palabras clave	Derechos de la naturaleza, manglares, actividades productivas, seguridad jurídica, consulta previa, participación ciudadana, consulta ambiental.
Temas de controversia	La Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y Ambiente y la Asociación Animalista Libera Ecuador y Acción Ecológica (las accionantes) denunciaron la inconstitucionalidad de los artículos 104 (7), 121, 184 y 320 del Código Orgánico del Ambiente (COAM), así como de los artículos 278, 462 y 463 del Reglamento del Código

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>Orgánico del Ambiente (RCOAM). Lo anterior por considerar que ponen en riesgo a los manglares ya que permiten su explotación, la realización de obras de infraestructura en dicho territorio y porque regulan de manera contraria a la Constitución ecuatoriana los derechos de consulta previa y participación ciudadana.</p>
<p>Antecedentes del caso</p>	<p>El 5 de junio de 2018, las accionantes presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 104 (7), 121, 184 y 320 del COAM, la cual fue admitida por la Corte Constitucional el 3 de abril de 2019. Posteriormente, el 25 de junio del mismo año, las accionantes informaron a la Corte que se expidió el reglamento del COAM en el que se regulan las disposiciones impugnadas, por lo que ampliaron su demanda con el propósito de denunciar la inconstitucionalidad de los diversos 278, 462 y 463 del RCOAM, por ser regresivas conforme a la protección que tenían los manglares en la ley derogada y no apearse al texto constitucional.</p> <p>El 6 y 8 de mayo de 2021 la Presidencia de la República y la Asamblea nacional presentaron sus argumentos por escrito, mediante los cuales defendieron la constitucionalidad de los preceptos impugnados. En específico, entre sus argumentos, se alegó que las disposiciones no son regresivas porque desde una lectura sistemática se puede concluir que ofrecen</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>una protección más amplia, al garantizar el derecho a realizar actividades productivas bajo la premisa de que se deben ponderar los derechos de la naturaleza. Además, dichas autoridades solicitaron el apego al principio de constitucionalidad de las leyes vigentes.</p> <p>El 8 de junio de 2021 se llevó a cabo una audiencia pública con la presencia de las partes, varias personas y diversas organizaciones que presentaron sendos <i>amicus curiae</i>. En estos se destacó que los manglares tienen un valor especial por las diversas interrelaciones que tienen con los seres humanos que habitan a su alrededor, además de que contribuyen a la mitigación del cambio climático. El 23 de junio de 2021, el juez sustanciador (Ramiro Ávila Santamaría) solicitó información a la Presidencia de la República y a los Ministerios de Ambiente, Agua y Transición ecológica, y de Agricultura y Ganadería, solicitud que fue contestada el 13 de junio del mismo.</p>
<p>Desarrollo</p>	<p>La Corte Constitucional del Ecuador dividió el estudio del caso, conforme al contenido temático de los preceptos impugnados, en los siguientes apartados:</p> <p style="text-align: center;">10. Los manglares y los derechos de la naturaleza</p> <p>En este punto, la Corte Constitucional narró la importancia que tienen los manglares para la preservación del medio ambiente y destacó el valor especial que tienen para las personas que habitan cerca de ellos.</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>Conforme a los <i>amicus curiae</i>, se destacó que los manglares son humedales que brindan hábitats para distintos animales, ayudan a aminorar el cambio climático global porque absorben diez veces más de carbono que un ecosistema terrestre, son una fuente de alimento y son una barrera natural para los huracanes y los <i>tsunamis</i>.</p> <p>De igual manera, la Corte señaló que, a pesar de su importancia, las actividades extractivas intensivas que el ser humano ha realizado en los manglares durante el último siglo han provocado su contaminación y degradación, además de que han puesto en riesgo a las comunidades que históricamente han vivido en sus cercanías. En consecuencia, se enfatizó que los manglares requieren de una protección especial con la cual se redoblen esfuerzos para su cuidado, uso sustentable y resguardo, de conformidad con los derechos de la naturaleza establecidos en la Constitución ecuatoriana.</p> <p>En ese sentido, la Corte destacó que la Constitución no protege a la naturaleza como un ente abstracto, sino que la defiende en sus componentes, ciclos vitales, estructura, funciones y los procesos evolutivos. Por lo tanto, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y de los elementos que la componen deben ser respetados, promovidos y garantizados por el Estado a través de los órganos y entidades que lo conforman. Existen diversos mecanismos para sal-</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>vaguardar los derechos de la naturaleza, por ejemplo, desde el ámbito ejecutivo existen ministerios que pueden declarar parques nacionales y zonas de reserva. Por otra parte, el reconocimiento jurisdiccional de los derechos de un ecosistema puede contribuir a definir con mayor precisión las obligaciones estatales tendientes a protegerlos de forma eficaz.</p> <p>De igual manera, la Corte estimó que, para comprender el contenido y alcance del reconocimiento constitucional de derechos de la naturaleza desde una perspectiva sistémica, es útil tomar en cuenta la función y el rol de cada uno de los ecosistemas y los elementos que los conforman. En ese punto, señaló que en los manglares se produce la degradación de hojarasca lo que permite el almacenamiento, reciclaje y procesamiento de nutrientes que son la base del equilibrio ecológico de este ecosistema. De igual manera, mencionó que el manglar es un tipo de bosque con un suelo que emite bajos niveles de metano, lo que favorece la captura de dióxido de carbono. Además, resaltó que existe una alta biodiversidad que depende de los mangles y el entorno físico tiene una relación de dependencia con los beneficios que los manglares representan para la vida en la tierra y el equilibrio ecológico.</p> <p>En consecuencia, la Corte determinó que, como sujetos de derechos, los manglares tienen la prerrogativa</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>de que se "respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos". De igual manera, hizo hincapié en que el reconocimiento jurisdiccional de ecosistemas o elementos específicos en los casos concretos no implica que los no declarados jurisdiccionalmente carezcan de protección. En otras palabras, puntualizó que no es necesario el reconocimiento judicial de los derechos de cada ecosistema para que estos tengan eficacia.</p> <p style="text-align: center;">11. Las actividades productivas o de infraestructura en el manglar</p> <p>En este punto, la Corte estudió la constitucionalidad de los artículos 104 (7) del COAM y 278 del RCOAM en las porciones normativas en las que autorizan la realización de otras actividades productivas o de infraestructura pública que cuenten con autorización expresa de la Autoridad Ambiental Nacional y que ofrezcan programas de reforestación. Las accionantes argumentaron que con tales disposiciones se trasgreden los principios de no restricción del contenido de los derechos fundamentales y de no regresividad. En efecto, la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre derogada (Ley Forestal) señalaba que los manglares son bienes del Estado que solamente podían explotarse mediante concesión para actividades productivas o de subsis-</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>tencia, es decir, no se contemplaba la posibilidad de otorgar permisos para realizar obras de infraestructura debido a la fragilidad ambiental de los manglares.</p> <p>La Corte dividió el análisis de dichas disposiciones en dos partes: para iniciar, analizó el contenido del artículo 104 del COAM y, posteriormente, el del diverso 278 del RCOAM. El estudio de la disposición del COAM se dividió, a su vez, en dos apartados: en primer lugar, se examinó lo referente a la porción "otras actividades productivas" y posteriormente la permisión de construir "infraestructura pública" en dichos ecosistemas. Cabe resaltar que, en este apartado, la Corte recondujo los argumentos de las accionantes y, en lugar de analizar si las disposiciones son regresivas, verificó si contravienen el derecho a la seguridad jurídica y a la reserva de ley. Lo anterior, porque se consideró que el contenido de la Ley Forestal fue íntegramente reproducido en el COAM.</p> <p>Respecto del primer subtema, la Corte recordó que los derechos de la naturaleza no son absolutos y, en consecuencia, se permiten actividades productivas de subsistencia o que no tengan efectos negativos para el ecosistema. En este caso, el legislador señaló con claridad y de manera restrictiva las actividades productivas permitidas; sin embargo, la porción normativa estudiada permite que se amplíe el margen de explotación del manglar, añadiendo actividades</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>adicionales a las determinadas en el artículo 104 del COAM (control fitosanitario, fomento de vida silvestre, turismo y actividades de recreación, actividades tradicionales, servidumbre de tránsito, actividades científicas o artesanales). Sobre esto, advirtió que la adición "otras actividades productivas" resulta genérica y con un alto nivel de vaguedad, lo que permitiría que los operadores jurídicos interpretaran que puede llevarse a cabo cualquier actividad industrial en los manglares, incluso actividades que tuvieran por efecto la destrucción del ecosistema en cuestión. Aunque la norma impugnada pretende matizar su indeterminación a través de la exigencia de la autorización de la autoridad ambiental y un programa de reforestación, estas medidas no consideran el alto valor económico, ambiental y social que tienen los manglares.</p> <p>Al respecto, la Corte indicó que el valor económico de la protección de los manglares es superior con el beneficio de su explotación a través de <i>otras actividades productivas</i>, debido a la base alimentaria que ofrecen tanto para los animales y las personas. Adicionalmente, explicó que el valor ecológico de dicho ecosistema es incalculable porque contribuye a la prevención de inundaciones en las costas y a la atención de la emergencia climática. De igual manera, mencionó que los manglares también tienen un alto</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>valor cultural para las comunidades y pueblos que habitan en ellos. En consecuencia, la Corte determinó que la porción "otras actividades productivas" es contraria al derecho a la seguridad jurídica porque es vaga y pone en riesgo a los manglares. Inclusive, tal porción vulnera el principio de reserva de ley porque deja abierta la posibilidad de que sea la autoridad ambiental administrativa la que defina los límites para la protección de dicho ecosistema.</p> <p>En cuanto a la frase <i>de infraestructura pública</i>, la Corte precisó que se refiere a obras o estructuras que permiten la prestación de servicios públicos. Al respecto, se enfatizó que la dotación de dichos servicios constituye una obligación constitucional del Estado tendiente a garantizar el buen vivir. En consecuencia, la permisión de construir infraestructura pública en los manglares es una actividad que no está prohibida por la Constitución. Sin embargo, la Corte consideró que, debido a la importancia de la protección de los manglares, es necesario condicionar la constitucionalidad de dicha provisión a que la infraestructura pública garantice el acceso a los servicios públicos a las comunidades que viven en los alrededores de los manglares y a que dichas obras no interrumpan los ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos del ecosistema. Por ejemplo, una torre de electricidad que busque garantizar un servicio público</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>domiciliario es un tipo de infraestructura permisible si cumple con el requisito de sustentabilidad y si no pone en peligro al manglar.</p> <p>Por otro lado, con fundamento en los argumentos ya expuestos, la Corte determinó que la porción del artículo 278 del RCOAM en la que se faculta a la autoridad ambiental para autorizar "otras actividades productivas" es contraria al derecho a la seguridad jurídica. Igualmente, precisó que la porción normativa referente a la construcción de infraestructura pública únicamente podrá ser aplicable de manera condicionada siempre que garantice el acceso a servicios públicos de las comunidades y se demuestre que efectúa el menor impacto posible al ecosistema.</p> <p style="text-align: center;">12. Los monocultivos en los ecosistemas</p> <p>Al estudiar el artículo 121 del COAM que posibilita el establecimiento de monocultivos en las plantaciones forestales realizadas en las áreas degradadas o en proceso de desertificación, la Corte Constitucional determinó que su contenido es contrario al artículo 409 de la Constitución del Ecuador. De la comparación de las disposiciones referidas, se desprendió que dicho precepto constitucional establece expresamente que el Estado debe desarrollar y estimular proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo en áreas afectadas por</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>procesos de degradación y desertificación. La Corte señaló que lo anterior se debe a que el monocultivo provoca desgaste en el suelo que puede llevar a la aceleración de la desertificación. Al respecto, destacó que el manglar se regenera de mejor forma si se fomenta la diversidad de las especies y animales, lo que no ocurre con el monocultivo porque genera un desequilibrio que puede conllevar su destrucción total.</p> <p>Asimismo, la Corte indicó que el Ecuador ha suscrito compromisos internacionales que son vinculantes para impedir la degradación del suelo, la desertificación y la sequía. Aunado a que la norma constitucional mandata la necesidad de establecer acciones tendientes a evitar los monocultivos. Por lo tanto, la Corte consideró que el artículo 121 del COAM que permite el monocultivo es directamente contrario a la Constitución que expresamente señala que se debe evitar ese tipo de prácticas.</p> <p>13. La consulta previa y la participación ciudadana</p> <p>En este punto, la Corte estudió los artículos 184 del COAM, 462 y 463 del RCOAM en los que se establecen mecanismos de participación ciudadana en las decisiones administrativas concernientes a los manglares. Para llevar a cabo el estudio de la constitucionalidad de dichas normas, se realizó la distinción</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>entre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y el derecho a la consulta ambiental. Específicamente, la Corte señaló que los titulares del primero de los derechos son las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, mientras que los titulares del segundo son todas las personas que puedan ser afectadas por cualquier decisión que pueda dañar el medio ambiente. Por otro lado, la materia de la consulta previa se refiere a las actividades que provoquen afectaciones ambientales, culturales o el ejercicio de los derechos de sus titulares; por su parte, la materia de la consulta ambiental se refiere exclusivamente a cuestiones ambientales. Igualmente, la Corte señaló que los sujetos obligados son distintos ya que el derecho a la consulta previa compele a toda entidad estatal a que realice actividades que afecten a dichos pueblos y el de consulta ambiental solo obliga a la autoridad ambiental.</p> <p>Respecto al derecho a la consulta previa, destacó que se encuentra reconocido en el artículo 57 de la Constitución, el cual establece que debe ser libre, informada y dentro de un plazo razonable. Conforme a la sentencia emitida en el caso <i>Sarayaku vs. Ecuador</i> por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el órgano jurisdiccional agregó que es obligación del Estado llevar a cabo una consulta previa, de buena fe, adecuada, accesible, informada, así como un estudio</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>de impacto ambiental, en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que puedan afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena. Sin embargo, de la comparación entre el artículo 184 del COAM, el artículo 462 del RCOAM y el 57 de la Constitución, la Corte advirtió que establecen deberes distintos: la norma constitucional contiene el deber de consultar y, por su parte, el COAM y su reglamento disponen la obligación de informar. En este sentido, se mencionó que, si se considera lo establecido en las normas impugnadas, se podría reducir el derecho a la acción de informar y a un trámite burocrático que generaría un fraude al derecho constitucional reconocido a los pueblos indígenas. Por lo tanto, la Corte decidió que, siempre que se deba llevar a cabo una consulta previa a dichos grupos, se deberán aplicar los estándares propios del derecho a la consulta previa y no los artículos impugnados. Igualmente, declaró inconstitucional el artículo 462 del RCOAM porque vulnera el principio de reserva de ley, ya que tiene como propósito regular el derecho a la consulta previa.</p> <p>Por otra parte, la Corte señaló que el derecho a la consulta ambiental contiene dos elementos: i) el derecho al acceso a la información ambiental, y ii) la consulta ambiental propiamente dicha. Concretamente, la Constitución ecuatoriana establece que la</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>información debe ser amplia y oportuna para que las personas puedan pronunciarse sobre esa decisión. Por su parte, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) señala que el objetivo de garantizar la implementación plena de la participación pública en las decisiones ambientales contribuye a la protección del derecho al medio ambiente sano de las generaciones presentes y futuras. Además, dicho instrumento refiere que la participación pública debe incluir la posibilidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles; se debe informar sobre la motivación y los procesos a través de los que se analizaron las observaciones de los participantes; y se debe atender a las características sociales, económicas y de género del público. En este sentido, es importante asegurar una participación activa que habilite la deliberación democrática de la ciudadanía.</p> <p>Sin embargo, el artículo 184 del COAM únicamente establece la obligación del Estado de informar y omite el resto de los elementos que debe contener una consulta ambiental de conformidad con el texto constitucional y el Acuerdo de Escazú. Lo anterior se debe a que la disposición estudiada restringe la finalidad de la participación ciudadana a la "recolección de sus</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables", lo cual es incompatible con el objeto de la consulta ambiental.</p> <p>En ese sentido, la Corte estimó que la interpretación aislada del artículo 184 del COAM sería contraria a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, por lo que debe complementarse su contenido con el texto constitucional y las normas del Acuerdo de Escazú que establecen los elementos necesarios para garantizar ese derecho. Asimismo, el artículo 463 del RCOAM, al indicar que el objeto de la consulta es "recoger las opiniones de la población que habita en el área de influencia directa", regula el derecho a la consulta ambiental establecido en el artículo 398 de la Constitución sin respetar los requisitos esenciales establecidos en el caso <i>Sarayaku vs. Ecuador</i> y los artículos 4, 5, 6 y 7 del Acuerdo de Escazú, que establecen un ejercicio más profundo que rebasa la simple recolección de opiniones. Por lo anterior, la Corte determinó que la Presidencia de la República debe adecuarla a lo resuelto en esta sentencia.</p> <p style="text-align: center;">14. La omisión de sanción administrativa para productos maderables</p> <p>La Corte destacó que el artículo 320 del COAM establece diversas sanciones de carácter administrativo</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>para actividades que atenten contra el medio ambiente, entre las que se encuentra el decomiso de especies de vida silvestre. Las accionantes argumentaron que tal precepto omitió hacer referencia al decomiso de los productos forestales maderables o no maderables, por lo que solicitaron que la Corte realizara una modulación del texto legislativo a través de una sentencia aditiva para que también se contemplara el decomiso de dichos productos.</p> <p>Al respecto, la Corte señaló que la finalidad del control abstracto de inconstitucionalidad es garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico. No obstante, los argumentos de las accionantes se refieren a problemas que exceden del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, por lo que no era posible emitir un pronunciamiento al respecto.</p> <p style="text-align: center;">15. Decisión</p> <p>Con base en lo anterior, la Corte Constitucional del Ecuador determinó: 1) reconocer que los ecosistemas del manglar son titulares de los derechos reconocidos a la naturaleza; 2) declarar la inconstitucionalidad de la frase "otras actividades productivas" del artículo 104 (7) del COAM; 3) condicionar la constitucionalidad de la frase "infraestructura pública" de la misma norma siempre que a través de la construcción de infraestructura pública se garantice el acceso a servicios</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<p>públicos de las comunidades que viven junto al manglar y se demuestre que no interfieren en los procesos evolutivos del ecosistema; 4) declarar la inconstitucionalidad del artículo 121 del COAM por contravenir el artículo 409 constitucional que establece la necesidad de implementar programas de reforestación para evitar los monocultivos en áreas afectadas por procesos de degradación; 5) declarar que el artículo 184 del COAM no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, por lo que condicionó que su constitucionalidad dependerá de que se interprete conforme al texto constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia y las normas del Acuerdo de Escazú; 6) declarar que el artículo 278 del RCOAM no puede aplicarse para autorizar "otras actividades productivas" en los manglares y que la constitucionalidad de su frase "infraestructura pública" se encuentra condicionada a que garantice el acceso a servicios públicos de las comunidades que habitan cerca del manglar y no interrumpan sus procesos evolutivos; 7) declarar la inconstitucionalidad de los artículos 462 y 463 del RCOAM y disponer que la Presidencia de la República los adecúe conforme a los estándares indicados en esta sentencia; y 8) desestimar la demanda respecto del artículo 320 del COAM porque los argumentos de las recurrentes exceden de la materia del juicio abstracto de constitucionalidad.</p>

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
Normatividad implicada	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 8(7), 9(6), 41, 94, 103, 104 (2, 4, 6 y 7), 121, 184, 275 (2, 4 y 5), 318 y 320 del Código Orgánico del Ambiente. • Artículos 278, 462 y 463 del Reglamento del Código Orgánico del Ambiente. • Artículos 11 (4 y 8), 25, 57, 66 (15 y 27), 71, 72, 73, 82, 84, 95, 133, 395 (3), 396, 398, 406, 409, 424, 425 y 436 de la Constitución Política de la República del Ecuador. • Artículos 3 (1), 75, 76, 92, 128 y 129 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. • Artículo 18 (e) de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua. • Artículo 2 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. • Artículo 1 de la Ley Forestal y de la Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (derogada por el COAM). • Artículo 1 (1) de la Convención sobre los Humedales de Importancia Nacional (RAMSAR). • Artículos 1 y 2 (1)(d) de la Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra. • Artículos 1 y 5 del Convenio contra la Desertificación. • Artículo 6 (a) del Convenio 168 de la Organización Internacional del Trabajo.

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas de Pueblos Indígenas. • Artículos 1, 5, 6 y 7 (4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 y 16) del Acuerdo de Escazú.
<p>Jurisprudencia citada en la Sentencia</p>	<p><i>Sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sentencia No. 001-10-SIN-CC (consulta previa y actividades extractivas). • Sentencia No. 0507-12-EP (necesidad de proteger ecosistemas frágiles). • Sentencias No. 32-17-IN/21 y acumulados (derechos de la naturaleza). • Sentencias No. 38-13-IS/19 y No. 20-12-IN/20 (responsabilidad del Estado por incumplimiento a la consulta previa). • Sentencia No. 22-13-IN/20 (derecho a la seguridad jurídica). <p><i>Corte Interamericana de Derechos Humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. • Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304.

Tribunal	Corte Constitucional del Ecuador
	<ul style="list-style-type: none"> • Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. • Opinión consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017.
Sentencia completa	http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBIIdGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidiN2NkMjRmMS1hODMxLTQxMTEtODZi1iZTQyOWQ0ZjQxYTMucGRmJ30=?eType=EmailBlastContent&eld=d68ec758-ce69-4ca0-97a1-9b63087ec4f7

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Resumen del Amparo en Revisión 237/2020

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sentencia enviada por el o la	Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Número de sentencia	Amparo en Revisión 237/2020
Fecha	14 de abril de 2021
Área/Materia	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
Palabras clave	Medio ambiente sano, derecho a la salud, impacto ambiental, relleno sanitario y principio de prevención.
Temas de controversia	La Segunda Sala estudió si la construcción de un relleno sanitario de residuos sólidos urbanos en el Estado de México violaba los derechos fundamentales contenidos en los artículos 1, 2, y 4 constitucionales.

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Antecedentes del caso	<p>El 4 de agosto de 2006 se publicó en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el Decreto 280. En este, el Gobernador del Estado de México autorizó al ayuntamiento de Xonacatlán la concesión del servicio público municipal de disposición final de residuos sólidos no peligrosos, mediante la construcción de un relleno sanitario y otra tecnología alternativa. Se determinó que esta concesión se haría a favor de terceros para que en un plazo de quince años realizaran la construcción con apego a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás disposiciones legales aplicables. Igualmente, se autorizó al ayuntamiento a suscribir los convenios correspondientes para la satisfacción del servicio en materia de disposición final de residuos.</p> <p>El 5 de julio de 2006, el ayuntamiento de Xonacatlán emitió una licitación pública para que practicaran personas físicas o morales. Posteriormente, el 11 de agosto de 2006 se le otorgó a Grupo Contadero, Sociedad Anónima de Capital Variable, la concesión para que realizara el servicio público de limpia sobre la disposición final de los residuos sólidos municipales de Xonacatlán, Estado de México. Igualmente, se le concedió llevar a cabo la construcción y operación de un relleno sanitario de los residuos sólidos no peligrosos generados en el territorio del referido municipio.</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>El 6 de julio de 2007, el Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México emitió una resolución en materia de impacto ambiental, en la que se autorizó de manera condicionada a la empresa Grupo Contadero, S. A. de C.V., la construcción de un relleno sanitario de residuos sólidos urbanos en un predio ubicado en la Comunidad de San Miguel Mimiapan, municipio de Xonacatlán, Estado de México. El 2 de julio de 2008, el ayuntamiento y la empresa Grupo Contadero, S. A. de C.V., hicieron un <i>adendum</i> al contrato de concesión. El 26 de septiembre de 2013, el Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México otorgó a la empresa concesionaria una prórroga de la resolución de 6 julio de 2007.</p> <p>Posteriormente, se promovió un juicio de amparo indirecto en el que se invocó como acto reclamado el <i>adendum</i> modificador al contrato de concesión. El Juez de Distrito del Juzgado Cuarto de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México lo sobreseyó porque consideró que la parte quejosa no acreditó la existencia de un interés legítimo. Inconformes con la resolución, los quejosos interpusieron un Recurso de Revisión. En consecuencia, el Primer Tribunal Colegiado en Materia</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>Administrativa del Segundo Circuito resolvió que el sobreseimiento del Juez de Distrito debió desestimarse por estar relacionado con el fondo del asunto. En consecuencia, decretó la revocación de la sentencia recurrida porque el Juez de Distrito debió desestimar la causa de improcedencia al estar relacionada con el fondo del asunto, y ordenó la reposición del procedimiento porque omitió tomar en consideración que:</p> <ul style="list-style-type: none">a) los demandantes se autoadscribieron como indígenas otomíes y, por lo tanto, no tomó las medidas necesarias para salvaguardar sus derechos relacionados con la defensa adecuada;b) se debió allegar de los diversos medios de impugnación promovidos por el Grupo Contadero, S.A. de C.V., (tercero interesado) por la concesión del servicio público. <p>En la reposición del procedimiento, desarrolló todas las gestiones necesarias ante la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para que se cubrieran los honorarios del intérprete de la lengua otomí y las diligencias relacionadas con la comprobación del desenvolvimiento y comprensión de los quejosos del idioma español. Admitió la demanda y solicitó las constancias solicitadas por el Tribunal Colegiado para resolver el fondo del asunto.</p> <p>Después, mediante auto de 11 de enero de 2018 el Juez de Distrito de manera oficiosa ordenó el desahogo</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>de la prueba de inspección judicial en las instalaciones de Mina Paulina, paraje Los Gavilanes, de la Comunidad de San Miguel Mimiapan, municipio de Xonacatlán, Estado de México.</p> <p>Posteriormente, el 29 de mayo de 2018, el titular del Juzgado Cuarto se declaró impedido para seguir conociendo del asunto porque manifestó tener interés común en materia ambiental respecto de este municipio al ser originario y residir en una localidad cercana del lugar en donde se encontraba el relleno sanitario; además de conocer a algunas personas que firmaron la demanda. Mediante resolución del 14 de junio de 2018, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito declaró fundado el citado impedimento. Derivado de lo anterior, el asunto fue turnado al Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, donde se radicó el asunto. El 29 de agosto de 2019, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que resolvió conceder el amparo a las personas quejasas, argumentando que se vulneró el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente sano, equilibrado y seguro; y a disfrutar de la biodiversidad. Ante esa decisión, el tercero interesado, el Grupo Contadero. S.A de C.V., la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México y el Director General de Ordenamiento e Impacto Ambiental de la Secretaría</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>mencionada interpusieron recursos de revisión, y la quejosa interpuso una revisión adhesiva. Estos recursos se admitieron y fueron radicados en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.</p> <p>Acto seguido, la Ministra Yasmín Esquivel Mossa solicitó el ejercicio de la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de México. La solicitud fue admitida, registrada y se ordenó la suspensión del procedimiento en el amparo materia de la atracción. Finalmente, se determinó ejercer la facultad de atracción para que la Segunda Sala conociera de los recursos de revisión y adhesión. El proyecto fue turnado al Ministro Javier Laynez Potisek.</p>
Desarrollo	<p>Inicialmente, la Segunda Sala analizó la procedencia de los argumentos planteados por el tercero interesado para que se desestimara el conocimiento del amparo. En el primero de ellos, argumentó que los quejosos no mencionaron de forma expresa en la demanda los actos reclamados y los conceptos de violación. Al respecto, la Sala estableció que ambos fueron desarrollados para demostrar la existencia de la violación a sus derechos fundamentales.</p> <p>En el segundo agravio, el tercero interesado argumentó que se actualizaba una de las causales de improcedencia del amparo porque no bastaba la</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>existencia del acto reclamado y la aceptación de las autoridades señaladas como responsables para que tuvieran dicho carácter. Mencionó que también se debía demostrar su participación en los actos que se les atribuían, lo cual no se acreditaba porque del análisis de las documentales rendidas por las autoridades en sus informes justificados no se podía comprobar la intervención de estas. En respuesta a ello, la Segunda Sala corroboró que los actos reclamados eran de la autoridad responsable en virtud de que fueron emitidos por las autoridades señaladas como tales por la Ley de Amparo y su propia jurisprudencia. Además, comprobó que las autoridades emitieron los actos de los informes justificados.</p> <p>En tercer lugar, la tercera interesada y las autoridades responsables afirmaron que, si bien la Ley de Amparo señala que en los casos en los que estén relacionados derechos agrarios y núcleos de población ejidal o comunal el plazo para promover el amparo es de siete años, los quejosos no se encontraban en este supuesto porque no estaban promoviendo un juicio de amparo agrario. Además, señalaron que los quejosos tuvieron pleno conocimiento de la licitación pública, del procedimiento administrativo de adjudicación, de la expedición del título de la concesión, de la instalación del relleno sanitario y de su funcionamiento. Por ello, debieron promover el amparo en el plazo</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>correspondiente y, al no haberlo hecho, se actualizaba una causal de improcedencia. En respuesta, la Segunda Sala mencionó que esta última se debía desestimar porque como ya lo había señalado el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, la violación al derecho a la salud y al medio ambiente sano es permanente y continua, es decir, no se encuentra acotada a la temporalidad. Por lo tanto, la Sala consideró que se constituía cosa juzgada.</p> <p>Por otro lado, la tercera interesada alegó que los quejosos debieron agotar el medio ordinario de defensa previsto en el Código Administrativo de la entidad federativa y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, porque el hecho de que se alegaran violaciones al derecho a la salud y medio ambiente sano no generaba una excepción al principio de definitividad. Al no hacerlo, se encontraban ante otra de las causales de improcedencia prevista en la Ley de Amparo. En este sentido, la Segunda Sala mencionó que la Constitución Política, en su artículo 107, fracción IV y el 61, fracción XX, establecen que en materia administrativa no es necesario agotar los medios de defensa ordinarios cuando se alega alguna violación directa a la Constitución (medio ambiente sano y consulta previa en caso de comunidades indígenas). En consecuencia, las personas deman-</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>dantes no estaban obligadas a interponer los medios de defensa previstos en las disposiciones normativas ya mencionadas.</p> <p>El siguiente agravio señalado por la tercera interesada fue que el Juez de Distrito indebidamente desestimó la causal de improcedencia de la Ley de Amparo relacionada con la falta de interés legítimo de los quejosos. En este sentido, argumentó que estos no pertenecían a la comunidad indígena que se veía afectada por los actos reclamados. Igualmente, mencionó que no demostraron con algún documento expedido por la comunidad indígena que eran vecinos, residentes o pobladores del municipio de Xonacatlán. Agregó que las personas quejosas no guardaban vínculos con la comunidad porque se habían transculturizado, debido a que al perito intérprete le manifestaron que no se identificaban con su comunidad, y por ello, no les eran aplicables los usos y costumbres. En consecuencia, no tenían un interés legítimo. La Segunda Sala de la Suprema Corte de México se apegó a la resolución del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito que determinó que no era necesario que los quejosos comprobaran su pertenencia a una comunidad indígena porque lo que la identifica según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es "la conciencia de su identidad indígena o tribal...".</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>En este sentido, señaló que debía desestimarse la causal de improcedencia alegada por la tercera interesada porque se debía tener a los quejosos como autoidentificados o autoadscritos como indígenas de la cultura otomí, sin necesidad de probarlo. Por lo tanto, la Segunda Sala determinó que también se trataba de cosa juzgada.</p> <p>Una vez analizados los planteamientos de las recurrentes encaminados a demostrar la improcedencia del amparo, la Segunda Sala estudió los agravios propuestos contra la decisión del Juez de Distrito de conceder el amparo por considerar que el <i>adendum</i> que modificó el contrato de concesión, la resolución en materia de impacto ambiental y la emisión del oficio vulneraron el derecho fundamental de los quejosos de vivir en un medio ambiente sano, equilibrado y seguro porque se violentó la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 en sus artículos 6.1.3 y 6.1.6. Lo anterior, porque se permitió que se desarrollara el relleno sanitario en el poblado de San Miguel Mimiapan, municipio de Xonacatlán, Estado de México, el cual colindaba con un arroyo natural y con casas habitación del barrio denominado "Mesones", sin que mediara una distancia de 500 metros, como lo estipula la norma antes mencionada.</p> <p>En contra de la resolución del Juez de Distrito, las autoridades responsables alegaron que, si bien la norma</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>establecía la distancia de 500 metros entre el relleno sanitario y las casas habitación, en el caso concreto, se trataban de asentamientos irregulares que se establecieron posteriormente a la autorización del relleno sanitario. Además, mencionaron que el Río Zolotepec tenía aguas pluviales y residuales, por lo que no se actualizaban los preceptos mencionados. En este mismo sentido, el tercero interesado mencionó que se trataba de un asentamiento irregular, integrado por casas o escuelas aisladas o dispersas que se encontraban en una zona industrial donde su construcción estaba prohibida. También mencionó que esto se podía corroborar con la afirmación del ayuntamiento de Xonacatlán, que durante el cabildo de la vigésima quinta sesión ordinaria determinó que no se aprobaba por unanimidad de votos prohibir más construcciones que fueran asentamientos irregulares a lo largo de 500 metros lineales de distancia.</p> <p>En respuesta de lo anterior, la Segunda Sala recurrió a los artículos 1 y 4 en su quinto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), y a la jurisprudencia que ha desarrollado sobre el derecho fundamental a un medio ambiente sano. Del análisis, señaló que todas las</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En este sentido, afirmó que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; asimismo, y como ya lo ha mencionado en sus precedentes derivados de la reforma al artículo 4 constitucional, las condiciones ambientales de un ecosistema afectan directamente la salud de las personas que habitan un área determinada. Igualmente, recordó que en su jurisprudencia ya ha estipulado que el derecho humano a un medio ambiente sano presenta su teleología en dos vertientes: a. La obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio del derecho y su tutela jurisdiccional; y b. La responsabilidad diferenciada del Estado y la ciudadanía para su restauración y preservación.</p> <p>Por lo anterior, la Sala señaló que el Constituyente Permanente tuvo como objetivo que el derecho a un medio ambiente sano no se limitara a ser una "norma programática", sino que contara con plena eficacia legal para que de esta manera la autoridad tuviera un mandato concreto para garantizarle a todas las personas un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Además, determinó que este derecho</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>goza de una verdadera fuerza jurídica, pero también de su protección depende la realización de otros derechos humanos como ya lo ha establecido la Corte IDH en el <i>Caso Kawas Fernández vs. Honduras</i>. De igual manera, recordó que la Primera Sala en su jurisprudencia ha mencionado que este derecho no solo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino que también protege a la naturaleza por su valor intrínseco.</p> <p>Bajo este contexto, la Segunda Sala reiteró la importancia que la Corte IDH le ha dado a la protección del derecho al medio ambiente sano cuando señaló que generar una evolución hacia el reconocimiento de la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo y su interdependencia con otros derechos conlleva una serie de obligaciones ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Garantizar a toda persona sin ningún tipo de discriminación un medio ambiente sano para vivir; b. Garantizar a toda persona sin ningún tipo de discriminación servicios públicos básicos; c. Promover la protección del medio ambiente; d. Promover la preservación del medio ambiente; y e. Promover el mejoramiento del medio ambiente.

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>Igualmente, la Sala recordó que la Corte IDH ha señalado que se debe proteger a la naturaleza y al medio ambiente no solo por su conexidad con una utilidad para el ser humano o los efectos a otros derechos que pueden generar su degradación (vida, salud o integridad personal), sino también por la importancia que tiene para los demás seres vivos.</p> <p>Por todo lo anterior, la Sala concluyó que el derecho a un medio ambiente sano tiene una doble dimensión, la primera se denomina <i>objetiva o ecologista</i> y se encarga de proteger al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos sin importar las repercusiones a los seres humanos. La segunda es llamada <i>subjetiva o antropocéntrica</i>, y para ella la protección de ese derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos a las personas. Por ello, la vulneración a cualquiera de esas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente sano.</p> <p>Posteriormente, la Segunda Sala agregó que los residuos producen gases de efecto invernadero que pueden tener impactos importantes en el medio ambiente y la salud. Además, la contaminación del agua es una de las problemáticas de deterioro ambiental de mayor importancia en el país que deriva</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>de la mala disposición y recolección de los residuos y de las descargas de aguas residuales sin previo tratamiento. Por ello, la Sala destacó que el acatamiento de las normas relativas a las restricciones para la ubicación de la disposición final de residuos cumplía un papel fundamental para proteger al medio ambiente y a la salud de las personas pues, además de tutelares bienes jurídicos, tenía como finalidad la prevención.</p> <p>En virtud de lo anterior, se analizó lo previsto por el numeral 6.1.3 de la NOM-083-SEMARNAT-2003.⁸ Para acreditar la violación al precepto, la Sala estimó que se debían demostrar dos requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la localidad en la que se instaló el sitio de disposición final de residuos tuviera más de 2,500 habitantes. 2. Que el límite del sitio de disposición final de residuos estuviera en una distancia menor de 500 metros contados a partir del límite de la traza urbana. <p>La Segunda Sala analizó la inspección judicial elaborada en la Mina "Paulina" en el paraje denominado</p>

⁸ 6.1.3 En localidades mayores de 2500 habitantes, el límite del sitio de disposición final debe estar a una distancia mínima de 500 m (quinientos metros) contados a partir del límite de la traza urbana existente o contemplada en el plan de desarrollo urbano.

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>"Los Gavilanes" del Barrio Los Mesones, perteneciente al poblado de San Miguel Mimiapan, Municipio de Xonacatlán, Estado de México, ordenada por el Juez de Distrito. En ella se determinó que en el límite del sitio de disposición final de residuos existían casas habitación por todos sus perímetros, la más cercana a 10 metros y las demás a 20 o 25 metros aproximadamente, así como un centro educativo denominado Primaria Francisco Villa y un kínder denominado Francisco Gabilondo Soler a una distancia aproximada de 30 metros.</p> <p>La tercera interesada señaló que dicha inspección se había hecho en otro relleno sanitario porque existían dos socavones diferentes. Sin embargo, con el auxilio de los elementos probatorios, la Sala tuvo convicción de que el lugar donde se realizó la inspección judicial era el relleno sanitario correcto porque la autorización condicionada en materia de impacto ambiental indicaba que el sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos contemplaba el uso de dos socavones y una trinchera. Derivado de lo anterior, se desestimó el agravio de la tercera interesada. Además, concluyó que tal y como lo había resuelto el Juez de Distrito, el relleno sanitario de residuos sólidos incumplía con lo dispuesto en el numeral 6.1.3 porque el número de habitantes era mayor a los 2,500 y la distancia entre la población y el relleno era menor a los 500 metros.</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>Por otro lado, la Sala también estudió el numeral 6.1.6 de la NOM-083-SEMARNAT-2003⁹ en el caso concreto para determinar si existía un cuerpo de agua superficial con caudal continuo. Para ello, estudió el dictamen pericial en materia de hidrología, con el cual pudo advertir que el Río Zolotepec se encontraba aproximadamente a 200 metros del relleno sanitario. Igualmente, analizó la sentencia dictada por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. En consecuencia, la Segunda Sala afirmó tener convicción de que a 200 metros del relleno sanitario de residuos sólidos urbanos se ubicaba el Río Zolotepec, un cuerpo de aguas superficiales de caudal continuo. Esto a pesar de que la tercera interesada y las autoridades recurrentes señalaran que dicho río ya no era de flujo natural y se había convertido en un cuerpo receptor de aguas residuales. Además, la Sala mencionó que el numeral 6.1.6 no hacía referencia a si el cuerpo de agua estaba contaminado o no, solo establecía la distancia entre el caudal y el sitio de disposición final. Esto tenía como objetivo garantizar la protección del ambiente, la preservación del equilibrio</p>

⁹ 6.1.6 La distancia de ubicación del sitio de disposición final, con respecto a cuerpos de agua superficiales con caudal continuo, lagos y lagunas, debe ser de 500 m (quinientos metros) como mínimo.

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>ecológico y de los recursos naturales y la minimización de los efectos contaminantes generados por la inadecuada disposición de residuos.</p> <p>Aunado a lo anterior, la Sala recordó que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Xonacatlán de 2004 especificaba que: i. Existía contaminación en el río; ii. El principal problema de contaminación del río era la descarga de aguas residuales domiciliarias sin tratamiento; y iii. Las descargas se realizan en los canales a cielo abierto y desembocan en el cuerpo de agua, lo cual no implicaba que se pudiera seguir contaminando el río con la construcción de un relleno sanitario con una menor distancia de la permitida por la NOM.</p> <p>Por tanto, la Sala determinó que, como lo resolvió el Juez de Distrito, el relleno sanitario incumplía con lo dispuesto en el numeral 6.1.6 de la NOM. Esto en atención a que la materia de estudio se enfocaba en determinar si se cumplían las restricciones para la ubicación del sitio de disposición final de residuos. Pues, la ubicación de disposición final de residuos atendía al principio de prevención en materia ambiental que se fundamenta en el conocimiento de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente y, en consecuencia, se deben tomar medidas anticipadas para evitar el deterioro. Por ello, el acatamiento de dichas normas tiene como finalidad</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>evitar con anticipación la incorrecta selección del lugar para la instalación del relleno sanitario. Además, la Sala evocó la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en su artículo 15 para señalar que no es necesario demostrar que el relleno sanitario efectivamente ocasionó una afectación al medio ambiente, pues la anticipación constituye uno de los ejes rectores de la gestión ambiental que tiene como objetivo prioritario prevenir, vigilar y evitar la degradación del medio ambiente.</p> <p>Por otra parte, la Sala desestimó el argumento de la tercera interesada sobre la afirmación de que cumplía con la NOM-083-SEMARNAT-2003, por el simple hecho de contar con una constancia de cumplimiento de dicha norma expedida a su favor por el Director General de Prevención y Control de la Contaminación del Agua y Suelo. Esto fue así porque únicamente acreditaba que la información presentada sobre los puntos constructivos correspondía a los establecidos en la NOM, pero no hacía referencia al cumplimiento de las restricciones para la ubicación del sitio. Además, la recurrente no acreditó que el límite del sitio de disposición final se ubicara a una distancia mínima de 500 metros contados a partir del límite de la traza urbana existente o contemplada en el plan de desarrollo urbano, y que la distancia de ubicación del sitio de disposición final con respecto a</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>cuerpos de agua superficiales con caudal continuo, lagos y lagunas, fuera de 500 metros como mínimo.</p> <p>Por lo antes expuesto, la Sala determinó que la operación del relleno sanitario era contraria a los numerales 6.1.3 y 6.1.6 de la NOM antes mencionada y, por ello, constituía una violación directa al derecho humano a un medio ambiente sano, consagrado en el artículo 4 de la Constitución. En este sentido, las autoridades responsables incumplieron sus obligaciones de: a) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir; b) promover la protección del medio ambiente; c) promover la preservación del medio ambiente; y d) promover el mejoramiento del medio ambiente. La Sala también mencionó que el medio ambiente no es un bien jurídico meramente individual, sino que también es colectivo. Por ello, su deterioro afecta los intereses de todos aquellos que pretenden tener un medio ambiente sano, y en este sentido, es necesario contar con sistemas de manejo integral de residuos. De esta manera, en cada localidad se pueden afectar los intereses de los habitantes cercanos al relleno, pero también de aquellos que, si bien no se ubican cerca de éste, sus residuos son transportados y vertidos en estas áreas. En ambos casos según la Sala, existe una tutela al derecho al medio ambiente sano. Por ello, determinó que, en un plazo no mayor a 3 meses</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>contados a partir del día siguiente al de la notificación de la sentencia, la tercera interesada debía elaborar y someter a la aprobación de las autoridades competentes un plan de regularización, que incluyera las acciones y medidas necesarias, con el fin de cumplir lo previsto en los numerales 6.1.3 y 6.1.6 referidos. Posteriormente, las autoridades competentes debían adoptar una decisión definitiva en un plazo no mayor a 3 meses sobre la cancelación o autorización de continuar con las operaciones, tomando como base el plan de regularización. Además, la autoridad competente debía fijar un periodo transitorio para implementar el plan de regularización aprobado en un plazo no mayor a 12 meses. Igualmente, la Sala determinó que las autoridades competentes debían adoptar las medidas necesarias para cerrar el relleno sanitario en un plazo máximo de 12 meses si no se acreditaba con la aplicación de obras de ingeniería, tecnologías y de sistemas que se tendrían efectos que resultaran equivalentes a los que se tendrían con el cumplimiento de los artículos ya referidos de la NOM.</p> <p>Aunado a lo anterior, la Sala ordenó que las autoridades en el ámbito de sus competencias organizaran una reunión pública de información para explicarle a la comunidad:</p>

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>a. Los aspectos técnicos ambientales para la aplicación de obras de ingeniería, tecnologías y de sistemas para cumplir con los numerales de la NOM involucrados;</p> <p>b. Los posibles impactos que se podrían ocasionar por su operación;</p> <p>c. Las medidas de prevención, y en su caso, de mitigación que se podrían implementar.</p> <p>En consecuencia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió amparar a los quejosos, confirmar la sentencia recurrida y declarar sin materia la revisión adhesiva.</p>
Normatividad implicada	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 280 publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México. • Artículos 1 fracción I; 5 fracción II; 17 fracción II, y III; 31 fracción I; 51 fracción VIII; 53; 58; 61 fracción XII, XIV XX, XXIII; 77 fracción I y II; 79; 81 fracción I inciso e); 82; 83 fracción IV; 85; 86; 93 fracción I, III y VI de la Ley de Amparo. • Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMAR-NAT-2003 en sus artículos 1, 4, 4.21, 4.36, 4.37, 4.38, 4.41, 4.42, 6, 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.1.4, 6.1.5, 6.1.6, 6.1.7 y 10.5.7. • Artículo 1.42 del Código Administrativo del Estado de México. • Artículo 3 fracción XXVI y 176 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 161 y 164 del Código Federal de Procedimientos Civiles. • Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018 de Xonacatlán, Estado de México numeral IV.2.4.2. • Artículo 3, fracción VI, de la Ley de Aguas Nacionales. • Artículos 1, 2, 4, 107 fracción IV, VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. • Artículos 21 fracción II, inciso a), y 158 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. • Acuerdo General 5/2013 puntos Primero y Segundo fracción III emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. • Artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. • Artículos 48, fracción VIII, 91 fracción V y 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. • Artículo 3, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México. • Artículo 2.67 del Código para la Biodiversidad para el Estado de México. • Artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derecho Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional de Derechos Humanos recomendación 47/2018. • Artículos 1.14, 1.323 y 1.324 del Código de Procedimientos Civiles. • Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Xonacatlán 2004. • Artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. • Artículo 8° del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales.
<p>Jurisprudencia citada en la Sentencia</p>	<p><i>Suprema Corte de Justicia de México</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Segunda Sala, Jurisprudencia 2a./J. 164/2011 (Autoridad para los efectos del Juicio de Amparo). • Segunda Sala, Tesis jurisprudencial 2a./J. 166/2007 (Revisión Adhesiva en Amparo Indirecto). • Pleno, Tesis Jurisprudencial P./J. 85/2008 (Sustento Constitucional de cosa juzgada). • Pleno, <i>Jurisprudencia P./J. 135/2001, (Improcedencia del Juicio de Amparo).</i> <p><i>Corte Interamericana de Derechos Humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala, c. 145 (violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarlas y brindar con-

Tribunal	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
	<p>fianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala, c. 176 (ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia de género constituyendo una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia). • Caso Almonacid Arellano vs. Chile 2006 (ratificación de los Estados de tratados internacionales como la Convención Americana, sus jueces, como parte del Estado, también están sometidos a ella). • Caso comunidad indígena <i>Xákmok Kásek</i> vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas, Serie C n° 214. <p><i>Tribunal Europeo de Derechos Humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Giacomelli v. Italia 2 de noviembre de 2006; Di Sarno y Others v. Italia, 10 de enero de 2012 (Relativo a las deficiencias en la gestión integral de los residuos urbanos y su vinculación con afectaciones al medioambiente y a la salud pública).
Sentencia completa	<p>https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=270999</p>

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 10, 11, 12, 21 y 37 puntos. Octubre de 2022.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

