



Konrad
Adenauer
Stiftung

En el marco del reciente encuentro anual del Grupo de Estudios sobre Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, apoyado por el programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer, que se realizó en Colombia, el eje central de discusión fueron las sentencias estructurales como herramienta de respuesta legítima ante situaciones de alta complejidad en las violaciones de derechos humanos (DD HH).

En esta entrega, y desde las particularidades y experiencias de las realidades latinoamericanas, tres integrantes del grupo, Víctor Bazán (Argentina), Gilbert Armijo (Costa Rica) y Claudio Nash (Chile), dan continuidad a sus reflexiones sobre la justificación y contenido de estas sentencias.

¿Qué tan conveniente es para el funcionamiento del Estado social de derecho y de la división de poderes el hecho de que los altos tribunales expidan sentencias estructurales en las que le exijan al Ejecutivo la adopción de políticas públicas u ordenen al Legislativo la expedición de normas?

Víctor Bazán: Sí, es conveniente, pero en un marco de constitucionalismo cooperativo. Si el Ejecutivo y/o el Legislativo no cumplen cabalmente los mandatos constitucionales o lo hacen deficitariamente (incumriendo en omisiones inconstitucionales), es posible y aconsejable que los altos tribunales, por medio de, por



“Estas sentencias representan una herramienta legítima, en la medida en que sean prudentemente empleadas...”.

Víctor Bazán

ejemplo, sentencias estructurales, marquen algunos lineamientos generales para la adopción de políticas públicas o tracen líneas dialógicas con el Legislativo para la expedición de normas necesarias con el fin de garantizar la operatividad de los derechos fundamentales y, así, evitar que continúe el bloqueo a la supremacía y la fuerza normativa de la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos esenciales de los que el Estado sea parte.

Gilbert Armijo: En sus 25 años de funcionamiento, el Tribunal Constitucional costarricense ha dictado algunos fallos estructurales en casos muy puntuales, por ejemplo, la Sentencia 1154-96, en la que se ordena al Ejecutivo continuar el proceso de rehabilitación de la zona donde se ubica el relleno sanitario de Río Azul y llegar al cierre definitivo del relleno con estricto apego a las medidas que garanticen los derechos fundamentales; la Sentencia 2011-13800, que reconoce el derecho de los privados de libertad con orientación sexual diversa de obtener el beneficio de la visita íntima, o la Sentencia 2013-4621, que ordenó a la Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social una serie de plazos para la prestación de servicios médicos en el país.

Estas soluciones no son exclusivas de la jurisdicción costarricense y es posible encontrar similares en el derecho comparado o en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

No hay, por tanto, infracción del principio de separación de poderes o división de funciones, en la medida en que los tribunales constitucionales operen en el marco de las competencias constitucionales y legales, como supremos intérpretes de dichas normas, y, en general, como defensores últimos de los derechos fundamentales de los particulares.

Claudio Nash: Para el Estado social de derecho en el siglo XXI, los derechos fundamentales no son un límite externo, sino un elemento de legitimidad del poder público. En ese entendido, los DD HH son obligatorios para todos los poderes del Estado, cada uno en el ámbito de sus competencias. Dotar de efec-

El debate sobre las sentencias estructurales

tividad a los derechos en sociedades complejas como las latinoamericanas implica un esfuerzo por hacerse cargo de los desafíos que presenta la realidad.

De ahí que frente a violaciones estructurales a DD HH, no pueda enfrentarse este complejo trámido a través de actos aislados del Estado, sino que es necesaria una actuación coordinada de los distintos poderes tendientes a la ejecución del mandato constitucional. Si este es el desafío de la realidad, el Poder Judicial no puede marginarse del esfuerzo por erradicar las bases que justifican las violaciones descritas.

Las sentencias estructurales son un instrumento útil en este esfuerzo, en la medida en que buscan, precisamente, activar a los órganos del Estado que se han omitido en sus obligaciones constitucionales. De ahí que estas medidas no deben ser vistas como una violación a la separación de poderes, sino una forma de concretar la actividad estatal en una sociedad democrática constitucional, entendida esta como una acción coherente de diversos actores que coordinan esfuerzos en pos de la plena vigencia de los DD HH.

Por tanto, estas deben medirse con base en un complejo equilibrio: integralidad de la respuesta a las víctimas directas e indirectas de la omisión estatal y límites institucionales constitucionalizados.

¿Cómo lograr que la tutela o recurso de amparo cumpla sus fines sin que se convierta en un instrumento ordenador de políticas públicas?

V. B.: Procesos como el amparo (acción de tutela en Colombia) son instrumentos idóneos y cardinales para la protección de los DD HH. Desde los altos tribunales debe actuar con un dinamismo jurisdiccional prudente, implementando las respuestas jurisdiccionales adecuadas para abastecer la defensa y la realización de tales derechos, pero sin invadir zonas de reservas de otros poderes del Estado. La búsqueda debe orientarse hacia soluciones concertadas entre la jurisdicción constitucional y los restantes poderes públicos en el contexto de una dinámica institucional sustentable en el Estado constitucional y convencional de derecho.

G. A.: En la medida en que el juez constitucional opera en el marco previsto por sus competencias, así como teniendo en cuenta las diversas implicaciones del principio de la auto-contención, no hay infrac-



“No hay infracción del principio de separación de poderes (...) en la medida en que los tribunales operen en el marco de las competencias”. Gilbert Armijo

ción del Estado social de derecho, ni del principio de separación de poderes o funciones. Tampoco sirve el amparo, en este marco, como un instrumento ordenador de políticas públicas generales.

Nótese que en Costa Rica, la tutela del recurso de amparo se verifica, normalmente, sobre casos particulares en que se violan derechos fundamentales de individuos. De este modo, cuando se trata de la ausencia de protección de derechos a prestaciones, la actuación del Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo se dirige a solventar la situación alegada.

En suma, en el caso de los derechos prestaciones, la garantía jurisdiccional de estos justamente se produce por el vacío o la ausencia de dotación de los servicios esenciales por parte de las autoridades públicas, por lo que en la mayoría de los casos no estamos frente

a un instrumento ordenador de políticas públicas, sino frente a la reparación efectiva e inmediata de estos derechos.

C. N.: Para que las sentencias estructurales cumplan con los objetivos que les son propios, es necesario satisfacer dos requisitos básicos: la actuación del órgano judicial con jurisdicción constitucional dentro de sus competencias y que las medidas sean razonables y fundadas. El primero de estos requisitos habla de la relación con la actuación del órgano judicial dentro de los procedimientos que constitucionalmente le han sido asignados y que dicha sentencia estructural se



“Es necesario que el tribunal que dicta sentencias estructurales dé razones suficientes que las justifiquen”. Claudio Nash

dicte siguiendo los procedimientos establecidos. El segundo elemento señala la relación con las medidas que se disponen. Estas deben establecer la relación con los hechos conocidos en el proceso, que apunten a la solución de los problemas de fondo que producen o permiten las violaciones y se hagan cargo de los problemas de las víctimas concretas que han recurrido al órgano judicial.

Para el cumplimiento de uno y otro requisito de legitimidad de las sentencias estructurales, es fundamental que el tribunal que las dicta dé razones suficientes de los elementos que las justifican.

¿Cree que las sentencias estructurales son legítimas y eficaces como una forma de proteger los derechos fundamentales?

V. B.: Mi respuesta es afirmativa. Sin perjuicio de ello, considero que representan una herramienta legítima, en la medida en que sean prudentemente empleadas y aplicadas en situaciones que verdaderamente ameriten una solución de tal tenor, es decir, ante violaciones severas, generalizadas y sistemáticas a un haz de DD HH (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) que impongan la necesidad de recurrir a esta tipología de megasentencias. El principio de razonabilidad, correctamente utilizado, es un buen consejero ante cuestiones jurídica, institucional, política y/o axiológicamente dilemáticas.

G. A.: En el sistema de justicia constitucional costarricense, el dictado de estas sentencias estructurales resulta ser un instrumento legítimo y eficaz en aras de proteger derechos fundamentales en casos muy excepcionales, como los descritos, en los cuales una tutela “no estructural” u ordinaria no es suficiente en aras de protegerlos, sobre todo en los casos de algunos derechos a prestaciones.

C. N.: La legitimidad de las actuaciones estatales en materia de DD HH está definida por dos elementos: el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado y dotar de efectividad los DD HH consagrados constitucional e internacionalmente. Las sentencias estructurales permiten que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de derechos con un fuerte contenido prestacional, particularmente, respecto de aquellos grupos que han sido históricamente excluidos y discriminados, como mujeres, indígenas, niños, migrantes, desplazados, entre otros. Así mismo, estas sentencias cumplen un rol central para dar efectividad a los DD HH violados por la omisión de los órganos del Estado encargados de implementar políticas públicas para el cumplimiento de los DD HH.