ISAE UNIVERSIDAD

"El futuro está en tus manos"

INTERCENTEC

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

V CONGRESO INTERNACIONAL DE ACTUALIZACIÓN JURÍDICA

"Por una Constitución para la Tierra"

COMPILACIÓN ACADÉMICA

Del 25 al 27 de marzo 2026

EXPOSITORES NACIONALES E INTERNACIONALES

@isaeuniversidad

www.isaeuniversidad.ac.pa

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

V CONGRESO INTERNACIONAL DE ACTUALIZACIÓN JURÍDICA
"Por una Constitución para la Tierra"

DATOS DEL EVENTO

Nombre del evento: V Congreso Internacional de Actualización Jurídica "Por una Constitución para la Tierra"
Fechas de realización: del 26 al 27 de marzo de 2026
Sede / Lugar: Ciudad de Panamá, Panamá / Modalidad Presencial.
Entidades Organizadoras: ISAE Universidad Panamá y Centro de Estudios Internacionales.

Autoridades Universitarias

Dra. Xiomara de Arrocha
Secretaria de la Junta Directiva y Rectora Emérita.

Dr. Gustavo Mizraim González
Rector de ISAE Universidad.

Mgtr. Ivonne Arrocha
Vicerrectora Académica de ISAE Universidad.

Mgtr. Xiomara Arrocha Ramos
Vicerrectora de Administración y Finanzas de ISAE Universidad.

Ing. Constantino Guevara Maure
Secretario General.

Mgtr. Giselle Ballesteros de Franco
Directora Académica.

Dra. Aura Franco
Directora de Investigación, Innovación y Postgrado.

Mgtr. Leidy Pérez Rugeles
Directora de Extensión y Proyección Social.

Lcdo. Fernando Cueto
Director de Finanzas

Mgtr. Throsten Knopf
Director de Tecnología y Sistemas de Información.

EDITORES DE LA MEMORIA

Gestor
Dr. Gustavo González
Doctor en Ciencias de la Educación
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5291-5056
Correo electrónico: rector@isaeuniversidad.ac.pa
ISAE Universidad, Panamá

Editora en Jefe
Dra. Aura Franco Gutiérrez
ISAE Universidad, Panamá
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1854-6557
Correo electrónico: dir.investigacion@isaeuniversidad.ac.pa

Editor
Dr. Rodolfo Godoy
ISAE Universidad, Panamá
ORCID: https://orcid.org/0009-0008-0812-7854
Correo electrónico: rodolfo.godoy@isaeuniversidad.ac.pa

Coeditores
Dr. Sebastián Reyes Alvarado
1. ISAE Universidad, Panamá
2. Centro de Investigación Educativa (CIEDU AIP), Panamá
3. Sistema Nacional de Investigación (SNI AIP), Panamá
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5824-9832
Correo electrónico: investigador1@isaeuniversidad.ac.pa

Editor Técnico
Ing. Luis Rodríguez
Universidad de Panamá, Panamá
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9885-1916
Correo electrónico: luis.rodriguez@up.ac.pa

IDENTIFICADORES CIENTÍFICOS Y REGISTRO LEGAL

ISSN: 2710-7779
DOI: https://doi.org/10.61454/064m1f26

LICENCIAMIENTO

© 2026 ISAE Universidad / Autores de los trabajos.

Licencia de Acceso Abierto:
Esta obra se publica bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Se permite la copia, distribución y comunicación pública de la obra, siempre que se cite la fuente y a los autores originales, sin fines comerciales.

FICHA DE EDICIÓN Y PRODUCCIÓN

Sello Editorial: Editorial ISAE Universidad
Lugar de Publicación: Ciudad de Panamá, Panamá
Fecha de Publicación: julio, 2026
Diagramación: Ing. Luis Rodríguez

FORMA RECOMENDADA DE CITAR ESTA OBRA

González Rodríguez, G. M., Franco Gutiérrez, A., Godoy, R.., Reyes Alvarado, S. & Rodríguez, L. (Eds.). (2026). *Memorias del V Congreso Internacional de Actualización Jurídica "Por una Constitución para la Tierra"*. Editorial ISAE Universidad. doi.org/10.61454/064m1f26

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

A la memoria del doctor
Plutarco Hernán Arrocha Rodríguez,
fundador de **ISAE Universidad**,
que abrió a generaciones de panameños
las puertas de la formación universitaria.

PRESENTACIÓN

Del 25 al 27 de marzo de 2026, la Ciudad de Panamá acogió el V Congreso Internacional de Actualización Jurídica, organizado por ISAE Universidad y el Centro de Estudios Internacionales bajo el lema «Por una Constitución para la Tierra». El congreso tomó como eje la propuesta formulada por Luigi Ferrajoli en *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*: un proyecto de constitución global que responde a emergencias que ningún Estado puede afrontar por sí solo, como el calentamiento global, la amenaza nuclear, el crecimiento de las desigualdades, las migraciones forzadas y la concentración de poderes económicos sin control.

La presencia del propio Ferrajoli y de Miguel Carbonell, que recibieron en la jornada inaugural el doctorado *honoris causa* de ISAE Universidad, dio al encuentro un carácter singular: la propuesta no se examinó a distancia, sino en diálogo con su autor y con algunos de sus interlocutores más cercanos en Iberoamérica.

Este volumen recoge los trabajos del congreso y los organiza en tres partes.

La primera, dedicada al constitucionalismo global y a la Constitución de la Tierra, se abre con la síntesis del conversatorio magistral en el que Luigi Ferrajoli, Miguel Carbonell y Cristian Ibarra, ante una moderación deliberadamente crítica, discutieron el origen, la novedad y la viabilidad de la propuesta. Siguen cinco estudios que la someten a prueba desde ángulos distintos. Miguel Carbonell diagnostica una crisis de escala del constitucionalismo, concebido para limitar el poder dentro del Estado y enfrentado hoy a poderes y riesgos que desbordan sus fronteras. Jorge Enrique Ibáñez Najar, desde la experiencia de la Corte Constitucional de Colombia, muestra los límites territoriales de la justicia constitucional y plantea la necesidad de un Tribunal Constitucional Universal. Carlo Ferrajoli toma los derechos laborales como caso de estudio para sostener que las instituciones internacionales de garantía son ya condición de efectividad de los derechos reconocidos en las constituciones nacionales. Claudia E. Zalazar examina el impacto del cambio climático en la salud y en las migraciones y reclama una tutela reforzada de los derechos de las personas más vulnerables. Rodolfo Godoy Peña, por último, se pregunta por el sujeto capaz de hacer realidad la propuesta y encuentra en la universidad el espacio para formar un liderazgo con responsabilidad intergeneracional.

La segunda parte, de derecho administrativo, reúne la conferencia de Grettel Villalaz de Allen, Procuradora de la Administración, sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por silencio administrativo: un examen del ordenamiento panameño que parte del deber de la Administración de resolver y concluye en la necesidad de una cultura administrativa de respuesta oportuna.

La tercera parte, de derecho procesal penal, recoge la síntesis de los dos paneles de expertos que examinaron el sistema penal acusatorio panameño a la luz del garantismo. El primero discutió si los tribunales actúan como intérpretes o como legisladores en el proceso penal; el segundo evaluó la eficacia de los recursos de anulación y de casación como garantías de la revisión judicial. Ambos llegaron a un diagnóstico que enlaza con el eje del congreso: el desafío pendiente no es tanto proclamar garantías como asegurar su cumplimiento efectivo.

Ese hilo recorre el volumen entero. Desde la escala planetaria hasta el trámite de una petición administrativa o la revisión de una sentencia penal, los trabajos aquí reunidos vuelven sobre la distancia entre los derechos proclamados y los derechos garantizados, cuyo estudio Ferrajoli ha convertido en una tarea central de la ciencia jurídica. La Constitución de la Tierra no se presenta en estas páginas como una utopía, sino como un programa normativo abierto a la crítica, cuyo examen corresponde en buena medida a las universidades. Con la creación de la Cátedra Itinerante, ISAE Universidad ha asumido ese compromiso, y con la publicación de estas memorias pone los debates del congreso a disposición de la comunidad jurídica.

La obra se dedica a la memoria del doctor Plutarco Hernán Arrocha Rodríguez, fundador de ISAE Universidad.

Comité Editorial
Revista Jurídica Latinoamericana (REJURLAT)
ISAE Universidad
Ciudad de Panamá, 12 de noviembre de 2026

NOTA EDITORIAL

Los textos de este volumen proceden de las transcripciones de las grabaciones en video del congreso. Los editores los han adaptado a las exigencias de una obra escrita, con criterios uniformes para todo el volumen.

Los textos no fueron sometidos a la revisión de sus autores. La versión escrita que aquí se publica es, por tanto, responsabilidad exclusiva de los editores, que han procurado reflejar con fidelidad el contenido y el sentido de cada intervención. Cuando la transcripción contenía imprecisiones en datos, fechas, referencias normativas o atribuciones doctrinales, los editores las aclararon en nota. Cualquier error u omisión de la versión escrita es imputable a los editores y no a los ponentes.

Las conferencias se han transformado en capítulos con la estructura de un artículo doctrinal: título, sumario, resumen y palabras clave en español y en inglés, cuerpo dividido en epígrafes numerados y bibliografía. Se han suprimido las marcas propias de la oralidad, como los saludos, los agradecimientos protocolares, las reiteraciones y las digresiones, y se ha procurado conservar las tesis, los argumentos y el tono de cada ponente.

Los conversatorios y los paneles de expertos no se reproducen como diálogo. Se presentan como síntesis analíticas redactadas en tercera persona, que recogen la posición de cada participante, las coincidencias y las discrepancias que surgieron en el debate y las conclusiones de la mesa.

Las referencias normativas, jurisprudenciales y doctrinales que los ponentes mencionaron en sus intervenciones se han convertido en notas al pie con formato bibliográfico. Las notas que terminan con la indicación «(N. del E.)» son de los editores: precisan un dato, remiten a la fuente de una afirmación o aportan información complementaria, y no forman parte de la intervención original.

Las citas de *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, de Luigi Ferrajoli, remiten a la traducción de Perfecto Andrés Ibáñez publicada por Trotta (Madrid, 2022) en su edición digital (ISBN 978-84-1364-073-0). Por ello se indica el capítulo o, en su caso, el artículo del Proyecto de Constitución de la Tierra que cierra la obra, y no la página.

Los términos en idiomas distintos del español se escriben en cursiva.

Los editores

EDITORIAL DEL RECTOR

Memorias del V Congreso Internacional de Actualización Jurídica
«Por una Constitución para la Tierra»
Ciudad de Panamá, 25 al 27 de marzo de 2026
Revista Jurídica Latinoamericana REVJURLAT, Núm. 5 (2026-2027)

La publicación de las **Memorias del V Congreso Internacional de Actualización Jurídica «Por una Constitución para la Tierra»** coincide con un momento en que la ciencia jurídica se ve interpelada por emergencias que ningún Estado puede afrontar por sí solo: el calentamiento global, la amenaza nuclear, las desigualdades, las migraciones forzadas y la concentración de poderes económicos sin control. El congreso, celebrado en la Ciudad de Panamá del 25 al 27 de marzo de 2026 y organizado por ISAE Universidad y el Centro de Estudios Internacionales INTERCENTEC, asumió como eje la propuesta de Luigi Ferrajoli en *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*. La presencia del propio Ferrajoli y de Miguel Carbonell, a quienes nuestra universidad confirió el doctorado *honoris causa* en su primera visita a Panamá, permitió examinar la propuesta en diálogo directo con su autor, lo que constituye un hito en la trayectoria académica de nuestra institución.

A diferencia de un número ordinario de la **Revista Jurídica Latinoamericana REVJURLAT**, esta memoria procede de la palabra hablada —conferencias, un conversatorio y paneles de expertos—, por lo que su arquitectura es más amplia: tres partes, precedidas de una presentación y una nota editorial, y un anexo documental con la nómina de ponentes, la ficha del congreso, el desarrollo de las jornadas y los actos institucionales.

La primera parte se abre con la **síntesis del conversatorio magistral** entre Luigi Ferrajoli, Miguel Carbonell y Cristian Ibarra, moderado críticamente por Edwin Teira, del que emergen tesis de notable densidad: lo que debe globalizarse son las funciones de garantía y no las de gobierno, en un federalismo de garantías y no un Estado mundial; la protección de la naturaleza exige garantías objetivas, como un demanio planetario; y la distinción entre lo imposible y lo improbable permite comprender la Constitución de la Tierra como programa normativo y no como utopía. Siguen cinco estudios. Miguel Carbonell, en **«Constitucionalismo, garantías y desafíos globales en el siglo XXI»**, diagnostica una crisis de escala del constitucionalismo frente a poderes y riesgos que desbordan las fronteras estatales. Jorge Enrique Ibáñez Najar, en **«Hacia un constitucionalismo global para la protección universal de los derechos humanos»**, muestra desde la Corte Constitucional de Colombia los límites territoriales de la justicia constitucional y plantea un Tribunal Constitucional Universal. Carlo Ferrajoli, en **«La efectividad de los derechos fundamentales y la perspectiva del constitucionalismo global»**, sostiene, a partir de los derechos laborales, que las instituciones internacionales de garantía son ya condición de efectividad de los derechos constitucionales. Claudia E. Zalazar, en **«Constitucionalismo global y cambio climático»**, examina su impacto en la salud y en las migraciones y reclama una tutela reforzada de las personas más vulnerables. Finalmente, Rodolfo Godoy Peña, en **«El sujeto que falta: la Constitución de la Tierra y la regeneración del ciudadano»**, sitúa en la universidad la formación de un liderazgo con responsabilidad intergeneracional; como rector e investigador, subrayo la pertinencia de esta tesis, pues la Constitución de la Tierra requiere instituciones, pero también personas formadas para sostenerlas.

La segunda parte recoge la conferencia de Grettel Villalaz de Allen, Procuradora de la Administración, **«La responsabilidad patrimonial del Estado por silencio administrativo»**, que examina el ordenamiento panameño desde el deber de resolver y concluye en la necesidad de una cultura administrativa de respuesta oportuna. La tercera parte reúne las síntesis de dos paneles sobre el sistema penal acusatorio panameño: **«Fallos de los tribunales de justicia: ¿intérpretes o legisladores en el proceso penal?»**, que advirtió que el desafío es menos normativo que aplicativo,

y **«La eficacia de los recursos de anulación y casación en el sistema penal panameño»**, que concibió la doble instancia como garantía material de revisión y la motivación como eje del control judicial.

En conjunto, estas contribuciones comparten un hilo conductor: la distancia entre los derechos proclamados y los derechos garantizados. Desde la escala planetaria hasta una petición administrativa o la revisión de una sentencia penal, los autores coinciden en que el reto no es proclamar nuevos derechos, sino construir las garantías que los hagan efectivos.

Merece especial consideración el trabajo editorial que hizo posible esta obra. Los textos proceden de las grabaciones en video del congreso, lo que exigió su transcripción íntegra y una cuidadosa depuración de las marcas de la oralidad, preservando las tesis y el tono de cada ponente. Las conferencias se adecuaron a la estructura de un artículo doctrinal, con sumario, resumen y palabras clave en español y en inglés, epígrafes numerados y bibliografía; los conversatorios y paneles se reelaboraron como síntesis analíticas en tercera persona. Las referencias normativas, jurisprudenciales y doctrinales fueron verificadas y convertidas en notas al pie, y las imprecisiones de la transcripción se aclararon mediante notas del editor. A ello se sumaron criterios uniformes para todo el volumen, la corrección de estilo y de contenido, la maquetación y diagramación integral, y los elementos que dan a la obra su condición de publicación científica: ficha de edición, licencia de acceso abierto, forma de citación y anexo documental. Destaco, además, que los editores asumieron expresamente la responsabilidad de la versión escrita, gesto de transparencia y honestidad intelectual que enaltece la obra.

Expreso por ello mi reconocimiento a la **Dra. Aura Franco Gutiérrez**, Editora en Jefe; al **Dr. Rodolfo Godoy**, Editor; al **Dr. Sebastián Reyes Alvarado**, Coeditor; y al **Ing. Luis Rodríguez**, Editor Técnico y responsable de la diagramación, quienes transformaron un conjunto de grabaciones en un documento académico de referencia. Extiendo este reconocimiento a los ponentes, a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y al Centro de Estudios Internacionales.

Con la creación de la Cátedra Itinerante, ISAE Universidad asume el compromiso de mantener vivo este debate en la región, y estas memorias constituyen un primer aporte en esa dirección. La obra se dedica a la memoria del doctor **Plutarco Hernán Arrocha Rodríguez**, fundador de ISAE Universidad, que abrió a generaciones de panameños las puertas de la formación universitaria y cuyo legado encuentra en estas páginas una expresión fiel.

Con la convicción de que el derecho debe reafirmar su función como instrumento de paz, justicia y protección de la dignidad humana, presentamos estas memorias a la comunidad jurídica, confiando en que contribuirán a que la distancia entre los derechos proclamados y los garantizados sea, cada vez, menor.

Dr. Gustavo Mizraim González-Rodríguez, Ed. D.
Rector Magnífico
ISAE Universidad
Ciudad de Panamá, noviembre de 2026

ÍNDICE

Presentación 6

Nota editorial 8

Editorial del Rector 9

PARTE I. CONSTITUCIONALISMO GLOBAL Y CONSTITUCIÓN DE LA TIERRA

Síntesis del conversatorio magistral. La Constitución de la Tierra y los desafíos del constitucionalismo global 14
Luigi Ferrajoli, Miguel Carbonell y Cristian Ibarra. Modera: Edwin Teira

Constitucionalismo, garantías y desafíos globales en el siglo XXI 18
Miguel Carbonell

Hacia un constitucionalismo global para la protección universal de los derechos humanos 24
Jorge Enrique Ibáñez Najar

La efectividad de los derechos fundamentales y la perspectiva del constitucionalismo global 30
Carlo Ferrajoli

Constitucionalismo global y cambio climático 35
Claudia E. Zalazar

El sujeto que falta: la Constitución de la Tierra y la regeneración del ciudadano 40
Rodolfo Godoy Peña

PARTE II. DERECHO ADMINISTRATIVO

La responsabilidad patrimonial del Estado por silencio administrativo 47
Grettel Villalaz de Allen

PARTE III. DERECHO PROCESAL PENAL

Síntesis del panel de expertos. Fallos de los tribunales de justicia: ¿intérpretes o legisladores en el proceso penal? 54
Jorge Chang y Dionisio Rodríguez. Invitado especial: Luigi Ferrajoli. Modera: Edwin Teira

Síntesis del panel de expertos. La eficacia de los recursos de anulación y casación en el sistema penal panameño: desafíos para la tutela judicial efectiva 58
Jorge Chang, Dionisio Rodríguez, Joy Torres y Juan Antonio Kuan Guerrero. Modera: Edwin Teira

ANEXO

Anexo documental y nómina de ponentes 62
Nómina de ponentes. Ficha del congreso. Desarrollo de las jornadas. Actos institucionales y acuerdos

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

PARTE I

CONSTITUCIONALISMO GLOBAL Y CONSTITUCIÓN DE LA TIERRA

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

SÍNTESIS DEL CONVERSATORIO MAGISTRAL
La Constitución de la Tierra y los desafíos del constitucionalismo global

FICHA DE LA MESA
Modalidad: Conversatorio magistral. Primera jornada del congreso, 25 de marzo de 2026.
Panelistas: Luigi Ferrajoli (Italia), profesor emérito de Filosofía del Derecho de la Università degli Studi Roma Tre y principal exponente de la teoría del garantismo jurídico; Miguel Carbonell (México), investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Cristian Ibarra (Colombia), Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja y Universidad Complutense de Madrid.

Moderador: Edwin Teira, coordinador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de ISAE Universidad.

I. Nota introductoria

El conversatorio reunió al autor de la propuesta de una Constitución de la Tierra con dos académicos cercanos a su obra para examinar los retos que plantean a la humanidad fenómenos globales como las guerras, las migraciones, las desigualdades, las crisis ambientales y la concentración de los poderes económicos y políticos. El moderador anunció desde el inicio que asumiría una posición deliberadamente crítica, con el propósito de someter la propuesta a un examen exigente.

El eje conductor fue doble: por una parte, los fundamentos, la novedad y el alcance de la Constitución de la Tierra frente a las tradiciones cosmopolitas precedentes; por otra, su viabilidad práctica en un mundo organizado todavía sobre la soberanía estatal y marcado por la acumulación de poder militar.

II. Desarrollo de las posiciones doctrinales

1. Origen de la propuesta: una economía global sin esfera pública global

Interrogado sobre el origen de la idea, Ferrajoli la situó en la constatación de que la globalización ha producido poderes económicos que operan fuera de los confines de los Estados sin que exista una esfera pública a su misma altura. Mientras la economía se ha globalizado, la política y el derecho han permanecido estatales y locales, lo que ha subordinado la esfera pública a la economía: los grandes poderes económicos trasladan sus inversiones hacia donde pueden explotar el trabajo, destruir el medio ambiente, evadir impuestos o corromper gobiernos, y los Estados, para retenerlas, debilitan los derechos laborales y toleran la evasión fiscal y la devastación ambiental.

Frente a esos poderes sin control, sostuvo, no hay otra respuesta que un constitucionalismo global dotado de garantías efectivas: instituciones internacionales de garantía de la paz, organismos de garantía del trabajo, una renta básica universal y estándares mínimos de vida digna. El garantismo, recordó, es precisamente la teoría de la efectividad de los derechos.

2. El realismo de la propuesta y sus cuatro desafíos

El moderador trasladó la cuestión al ámbito regional: pese a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a sus mecanismos jurisdiccionales, las violaciones de derechos persisten y las demandas ante los sistemas de protección aumentan. Carbonell respondió que la Constitución de la Tierra, lejos de ser una propuesta ingenua, nace del realismo: los principales poderes, riesgos y amenazas de nuestro tiempo ya no caben en las fronteras de un Estado, mientras que las respuestas jurídicas siguen siendo estatales y fragmentadas.

Para ordenar el debate identificó cuatro desafíos: el político, derivado de la persistencia de la lógica de la soberanía estatal; el institucional, que exige órganos, procedimientos y mecanismos efectivos de exigibilidad, y no solo principios proclamados; el material, pues no puede haber constitucionalismo digno de ese nombre en contextos de desigualdad extrema, que vacía de contenido la libertad y convierte los derechos en privilegios; y el cultural e intelectual, que obliga al jurista del siglo XXI a comprender la interacción entre niveles normativos, jurisdicciones y espacios de decisión. La principal virtud de la propuesta, concluyó, es que obliga a abandonar la comodidad intelectual.

3. La novedad de la propuesta: federalismo de garantías y no Estado mundial

Ibarra planteó por qué la Constitución de la Tierra resulta novedosa frente a la tradición cosmopolita que va de Kant a Kelsen, Habermas, Nussbaum y Adela Cortina, y cómo podría lograrse que los Estados se adhieran a ella y que los ciudadanos la reconozcan como legítima, convirtiendo en realidad jurídica la vieja aspiración de Diógenes de ser «ciudadano del mundo».[1]

Ferrajoli respondió que la novedad reside en que la propuesta no pretende constituir un Estado mundial, como lo concibieron Kelsen o Bobbio.[2] Las funciones de gobierno, legitimadas por la representación democrática, deben permanecer principalmente en los Estados; lo que debe globalizarse son las funciones de garantía, es decir, los límites y vínculos impuestos a los poderes políticos y económicos. Esta distinción coincide con la que separa lo que pertenece al interés universal de la humanidad (la paz, el medio ambiente, la igualdad y los derechos fundamentales) de lo que corresponde a decisiones políticas particulares. Un Estado mundial, advirtió siguiendo a Kant, correría el riesgo de degenerar en despotismo,[3] y es poco verosímil que los Estados renuncien a sus funciones de gobierno; en cambio, sí es posible un nuevo pacto en el marco de las Naciones Unidas para garantizar los bienes de interés común. Se trataría de una forma de federalismo más viable, eficaz y justa, respetuosa de la diversidad de los ordenamientos y de la autonomía política de los Estados, apoyada en instituciones existentes, como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, debidamente democratizadas y fortalecidas.

4. Derechos de la naturaleza y garantías objetivas: el constitucionalismo de la supervivencia

Ibarra llevó a continuación la discusión al contexto latinoamericano, donde Colombia, Ecuador y Bolivia han reconocido a la naturaleza como sujeto de derechos, y preguntó cómo se integrarían

[1] DIÓGENES LAERCIO, *Vidas de los filósofos ilustres*, VI, 63. (N. del E.)
[2] FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022, cap. 8: lo requerido a escala global «no es tanto la institución de una improbable y ni siquiera deseable reproducción del estado a escala supranacional» como, sobre todo, «la introducción de funciones y de instituciones adecuadas de garantía de la paz y de los derechos humanos». Sobre la forma federal de ese ordenamiento, redefinida como «un constitucionalismo multinivel», véase *ibid.*, cap. 7.
[3] KANT, Immanuel, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Königsberg, 1795, Primer suplemento, donde se advierte que una monarquía universal desembocaría en un «despotismo sin alma». (N. del E.)

esos sujetos no humanos, como en los casos del oso Chucho o del lago de Tota, en una arquitectura constitucional global.[4]

Ferrajoli valoró estos desarrollos porque visibilizan el problema, pero sostuvo que no basta con afirmar que la naturaleza es sujeto de derechos: lo necesario son garantías objetivas. Propuso sustraer al mercado los bienes vitales para la supervivencia, como el agua potable, las grandes reservas forestales y la biodiversidad, mediante un demanio público planetario,[5] y desarrollar un constitucionalismo de los bienes comunes y vitales, junto con otro que limite o prohíba los bienes cuya utilización amenaza a la humanidad. El lenguaje de los derechos, que ha sido decisivo para construir el constitucionalismo de la igualdad, debe complementarse hoy con un garantismo de la supervivencia; ambos constitucionalismos, subrayó, son complementarios y necesarios.

5. Paz, desarme y seguridad: entre la utopía y el programa normativo

El moderador formuló entonces la objeción más directa: desde una perspectiva latinoamericana, la prohibición de la producción de armas puede parecer utópica frente a potencias militares cuyos gobernantes difícilmente renunciarían a sus arsenales; y, aun si se lograra una reducción significativa, quedaría por resolver cómo garantizar la seguridad frente al narcotráfico, el terrorismo y la violencia organizada.[6]

Carbonell, apoyándose en *Derecho y razón* y en *Principia iuris*,[7] distinguió entre lo que en el corto plazo resulta políticamente poco verosímil y la necesidad de formular programas normativos capaces de orientar el desarrollo futuro de las instituciones, aunque todavía no puedan realizarse plenamente. El propio constitucionalismo pareció en su momento imposible: la igualdad proclamada en 1789 tardó siglos en alcanzar niveles mínimos de realización, en sociedades que conocían la esclavitud y la discriminación sistemática de las mujeres y de otros grupos. La distancia entre norma y realidad, enseñada por Ferrajoli, no es una anomalía del Estado constitucional, sino parte de su naturaleza; la respuesta a los derechos incumplidos no es suprimirlos, sino movilizar, en palabras que evocan a Habermas, las energías utópicas de la sociedad para hacerlos efectivos.[8]

Ferrajoli completó la respuesta distinguiendo entre lo imposible y lo simplemente improbable dentro de la cultura política dominante.[9] La abolición de la esclavitud, la prohibición de la tortura y la universalización de los derechos políticos fueron consideradas utopías antes de convertirse en realidad. En un momento en que, por primera vez, la supervivencia de la especie está amenazada y una parte significativa del destino del mundo depende de decisiones de muy pocas personas que no

[4]Véanse, entre otros, Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 71 a 74; Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra, Bolivia, 21 de diciembre de 2010; y Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-622 de 2016, 10 de noviembre de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio (río Atrato). En los dos casos colombianos mencionados, las decisiones iniciales fueron revocadas: la Corte Constitucional, en la sentencia SU-016 de 2020, de 23 de enero de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, dejó sin efectos el hábeas corpus concedido a favor del oso Chucho; y la declaratoria del lago de Tota como sujeto de derechos, dictada en primera instancia el 23 de febrero de 2021, fue revocada en segunda instancia por el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo. (N. del E.)

[5]Véanse FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 3, donde se propone «la institución de un demanio planetario, capaz de asegurar su intangibilidad»; cap. 11, «Por un constitucionalismo de los bienes: C) en garantía de los bienes vitales; D) para la protección frente a los bienes mortíferos»; y Proyecto, art. 49, «Los bienes comunes. Un demanio planetario».

[6]El art. 53 del Proyecto de Constitución de la Tierra prohíbe la producción, el comercio, la posesión y la difusión de armas nucleares, químicas, bacteriológicas o similares, así como la posesión y el comercio de armas de fuego, cuya producción y posesión «están reservadas, en régimen de monopolio público, a las fuerzas de policía locales, estatales y globales»: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, Proyecto, art. 53. (N. del E.)

[7]FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez *et al.*, Madrid, Trotta, 1995; e ídem, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, 3 vols., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez *et al.*, Madrid, Trotta, 2011.

[8]Cfr. HABERMAS, Jürgen, «La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas», en ídem, *Ensayos políticos*, Barcelona, Península, 1988. (N. del E.)

[9]La idea da título al último capítulo de la obra: «La posibilidad, la necesidad y la urgencia de una Constitución de la Tierra. La verdadera utopía, el verdadero realismo»: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 12.

aceptan límites, es indispensable mostrar que existe una alternativa. Su realización depende de la capacidad de transformar en instituciones efectivas los principios ya reconocidos en las cartas internacionales, que en gran medida siguen siendo solo palabras: el desafío no es proclamar nuevos derechos, sino construir las instituciones que los hagan efectivos.

6. Reflexiones finales

En el cierre, Ibarra destacó la labor de la Asociación por la Constitución de la Tierra y la necesidad de una voz colectiva en defensa de la paz, la dignidad humana y los derechos fundamentales, así como la influencia de Ferrajoli en la construcción de una democracia cosmopolita. Carbonell subrayó que la propuesta no es un texto cerrado, sino abierto a la crítica y al perfeccionamiento, e hizo un llamado a las universidades, centros de investigación, juristas y estudiantes de América Latina para estudiar, discutir y enriquecer sus cien artículos. El moderador señaló, por su parte, que la reciente creación de la Cátedra Itinerante constituye un primer paso para continuar ese estudio en la región.

III. Coincidencias y discrepancias

Los panelistas coincidieron en tres puntos: que los problemas globales exigen respuestas jurídicas de alcance global; que el núcleo de la propuesta no es la proclamación de nuevos derechos, sino la construcción de garantías e instituciones capaces de hacerlos efectivos; y que la Constitución de la Tierra debe entenderse como un horizonte normativo abierto al debate académico.

El contrapunto provino de la posición crítica asumida por el moderador, centrada en la viabilidad: la persistencia de las violaciones de derechos pese a los sistemas regionales de protección, la resistencia previsible de las potencias militares y la tensión entre desarme y seguridad. Frente a esas objeciones, los panelistas no negaron las dificultades políticas del corto plazo, pero rechazaron que ellas conviertan la propuesta en irrealizable, apoyándose en la distinción entre lo imposible y lo improbable y en la experiencia histórica del propio constitucionalismo. El intercambio precisó, además, dos matices relevantes: la opción por un federalismo de garantías frente a la idea de un Estado mundial, y la complementariedad entre el lenguaje de los derechos de la naturaleza y las garantías objetivas de los bienes vitales.

IV. Conclusiones de la mesa

El conversatorio permitió examinar críticamente la Constitución de la Tierra como alternativa jurídica y política frente a los desafíos globales del siglo XXI. Sus aportes pueden resumirse así: la propuesta se distingue de las tradiciones cosmopolitas precedentes por globalizar las funciones de garantía y no las de gobierno; el garantismo, entendido como teoría de la efectividad de los derechos, ofrece la herramienta para convertir los principios proclamados en instituciones operativas; la protección de la naturaleza exige, junto al reconocimiento de derechos, garantías objetivas que sustraigan al mercado los bienes vitales; y la distancia entre la norma y la realidad, lejos de invalidar el proyecto, define la tarea de las universidades y de la cultura jurídica de la región en la construcción de nuevas formas de gobernanza global orientadas a la protección de la dignidad humana y la supervivencia de la humanidad.

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

Constitucionalismo, garantías y desafíos globales en el siglo XXI

Constitutionalism, Guarantees, and Global Challenges in the 21st Century

Miguel Carbonell
Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
México

SUMARIO

I. Introducción: la crisis de escala del constitucionalismo. II. El legado del constitucionalismo moderno. III. La transformación del mapa del poder. IV. Derechos sin garantías: una promesa precaria. V. Alcance de la propuesta de una Constitución de la Tierra. VI. Bienes comunes globales y responsabilidad intergeneracional. VII. Revolución tecnológica, plataformas digitales e inteligencia artificial. VIII. Cuatro planos de actuación para un constitucionalismo global. IX. Consideraciones finales. Bibliografía.

RESUMEN

El trabajo sostiene que el constitucionalismo contemporáneo atraviesa una crisis de escala. Concebido para ordenar, limitar y racionalizar el poder dentro del Estado, enfrenta hoy poderes y riesgos que desbordan las fronteras nacionales, mientras sus instituciones de garantía continúan siendo predominantemente estatales. A partir de esta premisa se examinan el legado del constitucionalismo moderno, la aparición de nuevos centros de poder (mercados financieros, corporaciones transnacionales, plataformas digitales, sistemas algorítmicos, crimen organizado transfronterizo y crisis ecológica) y la tesis garantista según la cual un derecho solo es efectivo cuando dispone de garantías adecuadas. Se analiza la propuesta de una Constitución de la Tierra formulada por Luigi Ferrajoli, entendida no como proyecto de Estado mundial, sino como reconocimiento de bienes, riesgos y derechos que exigen marcos normativos comunes y sistemas de garantía multinivel. Por último, se proponen cuatro planos de actuación y se concluye que la Constitución de la Tierra constituye un horizonte regulativo serio para la construcción gradual de instituciones idóneas frente a los desafíos del siglo XXI.

Palabras clave: constitucionalismo global; garantismo; Constitución de la Tierra; bienes comunes globales; generaciones futuras; gobernanza tecnológica; inteligencia artificial.

ABSTRACT

This paper argues that contemporary constitutionalism is undergoing a crisis of scale. Designed to order, limit, and rationalize power within the State, it now faces powers and risks that transcend national borders, while its guarantee institutions remain predominantly domestic. On this basis, the paper examines the legacy of modern constitutionalism, the emergence of new centers of power (global financial markets, transnational corporations, digital platforms, algorithmic systems, cross-border organized crime, and the ecological crisis), and the guarantist thesis that a right is effective only when adequate guarantees back it. It then analyzes Luigi Ferrajoli's proposal for a Constitution for the Earth, understood not as a project for a world State, but as the recognition of goods, risks, and rights that call for common normative frameworks and multilevel systems of guarantees. Finally, it proposes four levels of action. It concludes that the Constitution for the Earth offers a serious regulative horizon for gradually constructing institutions capable of meeting the challenges of the 21st century.

Keywords: *global constitutionalism; theory of constitutional guarantees; Constitution for the Earth; global commons; future generations; technological governance; artificial intelligence.*

I. Introducción: la crisis de escala del constitucionalismo

El futuro del constitucionalismo en un mundo marcado por riesgos globales, desigualdades persistentes, transformaciones tecnológicas aceleradas y crecientes tensiones para la democracia figura entre las cuestiones más importantes, complejas y urgentes de nuestro tiempo. La propuesta de una Constitución de la Tierra[10] posee, en ese contexto, una extraordinaria fuerza intelectual y moral: interpela al pensamiento jurídico contemporáneo y lo obliga a preguntarse si las categorías con las que ha pensado el poder, los derechos, la soberanía, la democracia y las garantías siguen siendo suficientes para comprender y enfrentar la realidad del siglo XXI.

La tesis que se sostiene en estas páginas es que el constitucionalismo contemporáneo atraviesa, entre otras, una crisis de escala. El constitucionalismo moderno fue diseñado, fundamentalmente, para ordenar, limitar y racionalizar el poder dentro del Estado. Sin embargo, una parte decisiva de los riesgos que amenazan a las personas, a las comunidades y a la propia habitabilidad del planeta ya no se produce ni puede ser contenida exclusivamente dentro de las fronteras estatales.

Existen, en suma, problemas globales frente a instituciones de garantía que siguen siendo predominantemente nacionales. Esa desproporción constituye uno de los grandes desafíos de nuestra época y es el hilo conductor de las reflexiones que siguen.

II. El legado del constitucionalismo moderno

El constitucionalismo moderno surgió de una experiencia histórica precisa: la necesidad de poner límites al poder absoluto. Su promesa fundacional consistió en someter el poder político al derecho, distribuir funciones, reconocer derechos y establecer mecanismos destinados a garantizar su protección. Desde entonces, su historia puede leerse, en buena medida, como la de un esfuerzo civilizatorio orientado a imponer reglas frente a la arbitrariedad.

La trascendencia de ese proceso no debe subestimarse. Cuando las constituciones establecieron la separación de poderes, proclamaron la igualdad ante la ley, reconocieron libertades fundamentales, organizaron garantías jurisdiccionales e incorporaron progresivamente los derechos sociales, transformaron radicalmente la relación entre el individuo y el poder.[11]

Norberto Bobbio describió este fenómeno mediante una expresión particularmente afortunada: el giro copernicano de la modernidad, que trasladó la legitimidad del Estado desde una perspectiva centrada en el poder, *ex parte principis*, hacia una legitimidad fundada en los derechos de las personas, *ex parte populi*.[12]

Ese legado sigue siendo indispensable, y nada de lo que aquí se expone pretende minimizarlo. Por el contrario, precisamente porque el constitucionalismo representa una de las mayores conquistas normativas de la modernidad, es preciso preguntarse cómo preservarlo, actualizarlo y extender su lógica garantista a los nuevos escenarios.

[10] FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022. Título original: *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milán, Feltrinelli, 2022.
[11] Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789, art. 16: «Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución». (N. del E.)
[12] BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael de Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991, especialmente la Introducción. Título original: *L'età dei diritti*, Turín, Einaudi, 1990.

III. La transformación del mapa del poder

El mapa del poder ha cambiado. Durante mucho tiempo, el principal problema del derecho público fue el exceso de poder estatal. Ese problema persiste, especialmente en América Latina, donde subsisten autoritarismos, abusos policiales, persecuciones políticas, restricciones ilegítimas a la libertad de expresión, corrupción, impunidad y violaciones sistemáticas de derechos humanos.

Junto a esos problemas tradicionales han surgido, sin embargo, nuevos centros de poder que no encajan plenamente en las categorías clásicas del constitucionalismo: los mercados financieros globales, capaces de condicionar políticas públicas enteras; las corporaciones transnacionales, cuyo poder económico supera en ocasiones al de muchos Estados; las plataformas digitales que median y modelan buena parte de la conversación pública; los sistemas algorítmicos que inciden en decisiones que afectan a millones de personas; las redes del crimen organizado que operan más allá de las fronteras; los procesos migratorios contemporáneos y, desde luego, la crisis ecológica global.

Todos estos fenómenos comparten un rasgo esencial: desbordan la escala estatal. De ahí se sigue que, si los factores de poder y de riesgo se han globalizado, también debe globalizarse la construcción de categorías jurídicas capaces de comprenderlos y regularlos. No basta con reiterar el lenguaje tradicional de los derechos si no se construyen garantías adecuadas para protegerlos en este nuevo contexto histórico.

IV. Derechos sin garantías: una promesa precaria

Una de las enseñanzas más relevantes del constitucionalismo garantista contemporáneo es que los derechos no pueden entenderse como simples proclamaciones retóricas. Un derecho tiene valor efectivo cuando existe una estructura institucional que lo protege y lo hace exigible, que permite denunciar su vulneración, que genera consecuencias frente a su incumplimiento y que asegura mecanismos eficaces de reparación.[13]

Donde no existen garantías suficientes, lo que se encuentra es, en el mejor de los casos, una promesa precaria. Esta constatación, válida en el ámbito interno, adquiere especial gravedad cuando las amenazas a los derechos se originan fuera del alcance de las instituciones nacionales llamadas a protegerlos.

V. Alcance de la propuesta de una Constitución de la Tierra

Por las razones expuestas, la propuesta de una Constitución de la Tierra formulada por Luigi Ferrajoli debe ser tomada con absoluta seriedad. Conviene, no obstante, precisar su alcance. La propuesta no implica necesariamente la instauración inmediata de un Estado mundial ni la desaparición de las constituciones nacionales, y tampoco exige la existencia de un único texto jurídico universal.[14]

[13]Sobre la distinción entre derechos y garantías, y sobre las lagunas que se producen cuando a la proclamación de un derecho no corresponden las garantías necesarias para su efectividad, véanse FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999; e ídem, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, 3 vols., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez *et al.*, Madrid, Trotta, 2011. En su proyección global, el autor reclama «la introducción de garantías primarias idóneas», consistentes en «las prohibiciones de lesión y en las obligaciones de prestación correlativas a los derechos fundamentales», y de garantías secundarias igualmente idóneas: ídem, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 8.

[14]El propio Ferrajoli advierte que lo requerido a escala global «no es tanto la institución de una improbable y ni siquiera deseable reproducción del estado a escala supranacional» como, sobre todo, «la introducción de funciones y de instituciones adecuadas de garantía de la paz y de los derechos humanos constitucionalmente estipulados»: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 8. Sobre la forma federal de ese ordenamiento, redefinida como «un constitucionalismo multinivel», véase *ibid.*, cap. 7.

Lo que implica es algo más profundo y, probablemente, más viable: el reconocimiento de que existen bienes, riesgos, amenazas y derechos cuya protección exige marcos normativos comunes, instituciones compartidas y sistemas de garantía multinivel capaces de actuar más allá de las fronteras estatales.

VI. Bienes comunes globales y responsabilidad intergeneracional

La protección del medio ambiente ofrece uno de los ejemplos más evidentes. Durante demasiado tiempo, el derecho trató los recursos naturales como simples objetos disponibles para su explotación, una visión que hoy se revela jurídicamente limitada y moralmente insostenible.

El agua, el aire, la estabilidad climática, la biodiversidad y los ecosistemas constituyen condiciones indispensables para una vida humana digna. Sin ellos, los demás derechos pierden su fundamento material: no puede haber libertad, igualdad, salud, alimentación, vivienda ni desarrollo humano en un planeta ecológicamente devastado.

Esta realidad obliga al constitucionalismo a ampliar significativamente su campo de atención. Ya no se trata únicamente de limitar la acción estatal frente al individuo, sino también de proteger bienes comunes globales cuya preservación es indispensable para la supervivencia colectiva.

Ello exige, además, incorporar una perspectiva intergeneracional. Durante algunos años se desarrollaron importantes reflexiones sobre los derechos de las generaciones futuras;[15] sin embargo, esa línea de trabajo perdió fuerza, quizás porque se consideró que tales sujetos todavía no existían jurídicamente. Es necesario recuperarla. Pensar en una Constitución de la Tierra supone preguntarse qué planeta heredarán quienes aún no han nacido, cuáles serán sus condiciones de vida y qué responsabilidades tiene la generación presente frente a ellos.

VII. Revolución tecnológica, plataformas digitales e inteligencia artificial

Junto al desafío ambiental aparece otro fenómeno igualmente relevante: la revolución tecnológica. Las tecnologías digitales han ampliado las capacidades de comunicación, el acceso a la información, la innovación científica y la generación de conocimiento, y negar estos beneficios sería absurdo. Pero también han producido nuevas formas de concentración de poder y nuevas modalidades de vigilancia.

Las plataformas digitales ya no son simples espacios neutrales de interacción: influyen en la circulación de la información, en la visibilidad de las opiniones, en la configuración de las emociones colectivas y en la formación del debate público. Los algoritmos, por su parte, no son herramientas completamente neutrales; incorporan criterios, prioridades, sesgos y opacidades que pueden afectar derechos fundamentales como la igualdad, la privacidad, la autonomía personal e incluso la participación democrática.

A este fenómeno se suma un nuevo actor: la inteligencia artificial. La creciente producción académica sobre su relación con el derecho aborda ya cuestiones vinculadas con los derechos humanos, la administración de justicia, el proceso penal y el ejercicio profesional de la abogacía, entre muchos otros ámbitos. Estas tecnologías afectan derechos, operan globalmente y se sustentan

[15] Cfr. UNESCO, Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, adoptada por la Conferencia General en su 29.ª reunión, París, 12 de noviembre de 1997. La propuesta de Ferrajoli recoge expresamente esta dimensión: según el artículo 1 del Proyecto de Constitución de la Tierra, la Tierra «pertenece también a las generaciones futuras, a las que la nuestra tiene el deber de garantizar, con la continuación de la historia, que ellas vengan al mundo y puedan sobrevivir en él»: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, Proyecto, art. 1. (N. del E.).

en infraestructuras, bases de datos y decisiones comerciales que atraviesan múltiples jurisdicciones; sin embargo, las respuestas jurídicas continúan siendo predominantemente nacionales.[16]

Por ello, el proyecto de una Constitución de la Tierra debe complementarse con una reflexión profunda sobre la gobernanza tecnológica global.

VIII. Cuatro planos de actuación para un constitucionalismo global

La respuesta a la crisis de escala descrita exige actuar, simultáneamente, en cuatro planos:

1. **El plano de los principios y los derechos.** Se requiere una comprensión más robusta del catálogo de bienes jurídicos fundamentales compartidos por toda la humanidad.
2. **El plano de las garantías.** Todavía se carece de mecanismos suficientemente eficaces para proteger los bienes comunes globales. Son necesarias jurisdicciones nacionales más sólidas, mayores niveles de cooperación internacional, organismos de supervisión fortalecidos, obligaciones jurídicas más claras para los actores privados y capacidades institucionales efectivas para investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos.
3. **El plano de la articulación multinivel.** El futuro no pasa por sustituir las constituciones nacionales, que siguen siendo indispensables y deben ser defendidas y fortalecidas, sino por desarrollar, además, formas de constitucionalismo capaces de trascender las fronteras en defensa de los derechos de todas las personas.
4. **El plano de la cultura jurídica y política.** Ninguna constitución, ningún texto normativo y ninguna institución serán suficientes sin una auténtica pedagogía cívica del constitucionalismo. Es preciso explicar de nuevo por qué los límites al poder son condición de posibilidad de la democracia; por qué los derechos no son concesiones graciosas, sino exigencias normativas irrenunciables; por qué la independencia judicial protege a todas las personas; y por qué el derecho internacional de los derechos humanos fortalece las democracias en lugar de debilitarlas.

IX. Consideraciones finales

La fecundidad de la propuesta de una Constitución de la Tierra radica en que obliga a abandonar la comodidad conceptual y a reconocer que, si se comparten riesgos comunes, se necesitan también marcos comunes de protección. La dignidad humana no puede quedar fragmentada por las fronteras cuando las amenazas que la afectan ya no respetan ninguna. El constitucionalismo, si quiere permanecer fiel a sí mismo, debe seguir siendo una teoría de los límites al poder y una práctica de las garantías, proyectada ahora hacia un mundo cada vez más interdependiente.

En consecuencia, la Constitución de la Tierra no debe entenderse como una fantasía irrealizable, sino como un horizonte regulativo serio, capaz de orientar la construcción gradual de instituciones, principios y garantías adecuadas para enfrentar los problemas de nuestro tiempo.

El constitucionalismo representa una de las más altas expresiones de la inteligencia moral de la humanidad: parte de una desconfianza razonable frente al poder, entiende que toda autoridad necesita límites, protege especialmente a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad,

[16]Ferrajoli alude a las amenazas que provienen de la revolución informática, de Internet y de «los desarrollos tecnológicos de la inteligencia artificial y del llamado capitalismo algorítmico», y formula como principio general «la prohibición de cualquier aplicación de la inteligencia artificial o de la robótica que pueda violar la dignidad, la privacidad, la integridad y la libertad de las personas»: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 11. En el plano normativo, constituye una excepción parcial, de alcance regional, el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (N. del E.).

convierte la dignidad humana en un criterio jurídico y no solo filosófico, y mantiene viva la aspiración de que la convivencia se rija por normas racionales, públicas y garantizadas. Precisamente por ello no puede permanecer inmóvil. Debe evolucionar, ampliar su mirada, incorporar nuevos riesgos, reconocer nuevos sujetos de protección, desarrollar nuevas formas de garantía y aprender a operar en un espacio jurídico más amplio, complejo e interdependiente.

Si el siglo XXI enfrenta a la humanidad con poderes más amplios, más difusos y tecnológicamente más sofisticados, se requiere también un constitucionalismo más ambicioso. La tarea pendiente no es de retórica, sino de construcción institucional; no de mera celebración de los derechos, sino de fortalecimiento efectivo de sus garantías; no de nostalgia, sino de renovación creativa de los mejores principios del constitucionalismo. Asumirla exige lucidez, valentía y sentido histórico.

Bibliografía

DOCTRINA

BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, trad. de Rafael de Asís Roig, Madrid, Sistema, 1991.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999.

FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, 3 vols., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez *et al.*, Madrid, Trotta, 2011.

FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022 (edición digital, ISBN 978-84-1364-073-0).

NORMATIVA

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789.

Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

UNESCO, Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, París, 12 de noviembre de 1997.

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

Hacia un constitucionalismo global para la protección universal de los derechos humanos

Toward a Global Constitutionalism for the Universal Protection of Human Rights

Jorge Enrique Ibáñez Najar
Magistrado y presidente (2025-2026) de la Corte Constitucional de Colombia
Colombia

SUMARIO

I. Introducción: los límites territoriales de la justicia constitucional. II. Problemas transfronterizos y protección de la naturaleza: el caso amazónico. III. Del estado de cosas inconstitucional al estado de cosas convencional. IV. El diálogo entre jurisdicciones y sus límites. V. Insuficiencia del sistema universal de protección. VI. Una Constitución de la Tierra y un Tribunal Constitucional Universal. VII. Cambio climático, emergencias y migraciones climáticas. VIII. La financiación de los bienes públicos globales. IX. Consideraciones finales: una responsabilidad intergeneracional. Bibliografía.

RESUMEN

A partir de la experiencia de la Corte Constitucional de Colombia, el trabajo examina los límites que la delimitación territorial de las competencias impone a los tribunales constitucionales cuando los problemas que deben resolver trascienden las fronteras nacionales. Se analizan dos ámbitos paradigmáticos: la protección del ecosistema amazónico, compartido por varios Estados, y la crisis penitenciaria latinoamericana, frente a la cual se propone la categoría de estado de cosas convencional. Se sostiene que el diálogo entre cortes nacionales y tribunales regionales de derechos humanos, así como los instrumentos del sistema universal, aunque indispensables, resultan insuficientes ante el cambio climático, las migraciones, las nuevas tecnologías y la desigualdad global. En consecuencia, se plantea la necesidad de una Constitución de la Tierra acompañada de un Tribunal Constitucional Universal, de mecanismos coordinados de respuesta frente a las emergencias climáticas y de instrumentos internacionales de financiación de los bienes públicos globales.

Palabras clave: constitucionalismo global; justicia constitucional; derechos de la naturaleza; estado de cosas inconstitucional; control de convencionalidad; Tribunal Constitucional Universal; migraciones climáticas; bienes públicos globales.

ABSTRACT

Drawing on the experience of the Constitutional Court of Colombia, this paper examines the limits that the territorial scope of jurisdiction imposes on constitutional courts when the problems before them transcend national borders. It analyzes two paradigmatic fields: the protection of the Amazon ecosystem, shared by several States, and the Latin American prison crisis, in relation to which it proposes the category of a state of affairs contrary to the American Convention (estado de cosas convencional). It argues that dialogue between national courts and regional human rights tribunals, as well as the instruments of the universal system, although indispensable, is insufficient to address climate change, migration, new technologies and global inequality. It therefore calls for a Constitution for the Earth, a Universal Constitutional Court, coordinated mechanisms to respond to climate emergencies, and international instruments to finance global public goods.

Keywords: *global constitutionalism; constitutional adjudication; rights of nature; unconstitutional state of affairs; conventionality control; Universal Constitutional Court; climate migration; global public goods.*

I. Introducción: los límites territoriales de la justicia constitucional

La reflexión sobre un constitucionalismo global, desarrollada en este congreso a partir de la obra de Luigi Ferrajoli, obliga a examinar los grandes desafíos que enfrenta la humanidad y la necesidad de avanzar hacia nuevas formas de protección de los derechos fundamentales. Este trabajo aborda la cuestión desde la experiencia de la jurisdicción constitucional.

Aunque los jueces constitucionales procuran ofrecer respuestas efectivas para garantizar los derechos fundamentales y los derechos humanos, con frecuencia se encuentran con los límites impuestos por las propias constituciones nacionales. Las competencias de los tribunales constitucionales están delimitadas por el ordenamiento jurídico de cada Estado y, en consecuencia, sus decisiones se circunscriben a las fronteras nacionales.

Se trabaja, así, desde un constitucionalismo local, aun cuando muchos de los problemas que deben resolverse trascienden claramente los límites territoriales de cada país.

II. Problemas transfronterizos y protección de la naturaleza: el caso amazónico

El ecosistema amazónico ofrece un ejemplo evidente. En él convergen Colombia, Brasil, Perú, Ecuador y Venezuela, entre otros Estados, que comparten un territorio que constituye uno de los patrimonios ambientales más importantes del planeta. Allí habitan comunidades indígenas con una historia milenaria y una identidad cultural que no reconoce las fronteras políticas modernas.

Sin embargo, cuando se trata de proteger los derechos de estas comunidades o de preservar integralmente el ecosistema, los tribunales nacionales solo pueden actuar dentro de los límites de sus respectivas jurisdicciones. Surge entonces una pregunta fundamental: ¿cómo garantizar de manera efectiva la protección de un ecosistema cuya existencia depende de decisiones adoptadas simultáneamente por varios Estados?

Colombia ha avanzado en el reconocimiento de nuevos sujetos de derecho. Algunos ríos, páramos y ecosistemas estratégicos han sido reconocidos como sujetos de especial protección constitucional.[17] Esta evolución responde a la comprensión de que ciertos elementos de la naturaleza ya no pueden seguir siendo considerados simples objetos del derecho, sino auténticos sujetos merecedores de protección.

Incluso estos avances resultan insuficientes, no obstante, cuando los problemas ambientales adquieren una dimensión transnacional o global. Por ello es necesario pensar en un constitucionalismo que trascienda las fronteras estatales y permita construir respuestas comunes frente a desafíos compartidos.

III. Del estado de cosas inconstitucional al estado de cosas convencional

Algo similar ocurre con los sistemas penitenciarios de numerosos países de América Latina. El hacinamiento carcelario, la vulneración de la dignidad humana y las graves deficiencias en las condiciones de reclusión constituyen problemas comunes en diversas naciones del continente.

[17]Entre otras decisiones, véanse Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-622 de 2016, 10 de noviembre de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, que «reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas»; y Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil, sentencia STC4360-2018, 5 de abril de 2018, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona, que reconoció a la Amazonía colombiana como entidad sujeto de derechos.

Desde hace más de dos décadas, la Corte Constitucional de Colombia declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario debido a la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.[18] Posteriormente, otros países han adoptado decisiones similares o han comenzado a reconocer la magnitud de esta problemática.[19]

La privación de la libertad no implica la pérdida de los demás derechos fundamentales. La dignidad humana, la salud, la alimentación, la integridad personal y otras garantías esenciales deben ser respetadas aun cuando una persona se encuentre privada de libertad.[20]

Cuando estas situaciones se repiten en distintos países y afectan derechos reconocidos por instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el fenómeno trasciende el ámbito exclusivamente constitucional y adquiere una dimensión convencional. Cabe afirmar, incluso, que determinadas situaciones constituyen no solo estados de cosas inconstitucionales, sino auténticos estados de cosas convencionales por cuanto vulneran de manera sistemática los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos.

IV. El diálogo entre jurisdicciones y sus límites

Esta realidad obliga a fortalecer el diálogo entre las cortes constitucionales nacionales y los tribunales internacionales de derechos humanos, en particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.[21]

Aun estos importantes mecanismos presentan limitaciones: sus decisiones son obligatorias únicamente para los Estados que han suscrito los respectivos instrumentos internacionales.[22] En consecuencia, persiste la necesidad de avanzar hacia formas más amplias de protección jurídica.

V. Insuficiencia del sistema universal de protección

Durante el siglo XX se produjeron avances significativos con la creación de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como con múltiples convenciones especializadas destinadas a proteger a grupos históricamente vulnerables.[23]

[18]Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-153 de 1998, 28 de abril de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La declaratoria fue reiterada, con nuevos fundamentos, en las sentencias T-388 de 2013, 28 de junio de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa, y T-762 de 2015, 16 de diciembre de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[19]Así, entre otros, Supremo Tribunal Federal de Brasil, ADPF 347, medida cautelar de 9 de septiembre de 2015 y sentencia de fondo de 4 de octubre de 2023, sobre el *estado de coisas inconstitucional* del sistema penitenciario brasileño; y Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, sentencia de 26 de mayo de 2020, que declaró «un estado de cosas inconstitucional con respecto al hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y las severas deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional» (fundamento 107). (N. del E.)

[20]Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, art. 5.2: «Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano». (N. del E.)

[21]Los tres tribunales regionales tienen su base, respectivamente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), arts. 52 y ss.; en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950; y en el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de una Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Uagadugú, 9 de junio de 1998. (N. del E.)

[22]En el sistema interamericano, por ejemplo, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana depende de que el Estado parte la haya reconocido mediante la declaración prevista en el art. 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (N. del E.)

[23]Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945; Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 217 A (III), 10 de diciembre de 1948; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

El mundo contemporáneo ha demostrado, sin embargo, que esos instrumentos, aunque indispensables, son insuficientes para enfrentar los nuevos desafíos de la humanidad. Problemas como el cambio climático, la degradación ambiental, las migraciones masivas, las nuevas tecnologías, la desigualdad global y los riesgos asociados al desarrollo científico exigen respuestas jurídicas que superen las estructuras tradicionales del derecho internacional.

VI. Una Constitución de la Tierra y un Tribunal Constitucional Universal

Por ello es necesario avanzar hacia la construcción de una verdadera Constitución de la Tierra,[24] entendida como un marco normativo universal capaz de garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas, con independencia del lugar donde habiten.

Dicha construcción requiere también instituciones capaces de hacer efectivos esos derechos. Desde esta perspectiva, resulta pertinente plantear la creación de un Tribunal Constitucional Universal que complemente la labor de los actuales tribunales internacionales y que cuente con competencias suficientes para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a escala global.[25]

No se trata simplemente de multiplicar los organismos internacionales, sino de construir mecanismos eficaces que permitan transformar los principios en realidades concretas y asegurar el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos por los Estados.

VII. Cambio climático, emergencias y migraciones climáticas

Otro aspecto fundamental se relaciona con el cambio climático y los fenómenos asociados a él. Durante décadas se habló de desastres naturales como si se tratara de acontecimientos aislados; hoy se sabe que muchos de ellos están estrechamente vinculados con procesos de transformación ambiental que afectan a toda la humanidad. Inundaciones, sequías, incendios forestales, huracanes, ciclones y otros eventos extremos generan consecuencias cada vez más graves sobre la vida, la salud, la alimentación y la seguridad de millones de personas.

Los Estados cuentan con mecanismos constitucionales para responder a situaciones extraordinarias mediante estados de emergencia y otras figuras excepcionales.[26] La magnitud de los desafíos actuales exige, no obstante, respuestas coordinadas en los planos regional e internacional.[27] Es preciso fortalecer los sistemas de prevención, atención y reconstrucción frente a los efectos del cambio climático, así como prepararse para enfrentar nuevas formas de desplazamiento humano derivadas de fenómenos ambientales.

---

[24] FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022.

[25] La propuesta converge con la de Ferrajoli, para quien, a fin de dotar a una Constitución de la Tierra de rigidez, «será, sobre todo, decisiva la institución de un Tribunal Constitucional global, competente para declarar la invalidez de todas las normas que la contradigan», pues «solo un Tribunal Internacional supraestatal podría hacer tomar en serio los principios y los derechos establecidos por tantas cartas internacionales como hasta ahora existen solo, literalmente, sobre el papel»: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 8. El art. 88 del Proyecto contempla un Tribunal Constitucional Internacional competente para pronunciarse sobre la ilegitimidad y la anulación de las normas producidas por las instituciones globales, por tratados internacionales o por fuentes nacionales que contradigan la Constitución de la Tierra. (N. del E.)

[26] En el caso colombiano, el art. 215 de la Constitución Política de 1991 autoriza la declaratoria del estado de emergencia cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. (N. del E.)

[27] En el ámbito interamericano, véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Emergencia climática y derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-32/25, de 29 de mayo de 2025, solicitada por la República de Chile y la República de Colombia. (N. del E.)

A las migraciones provocadas por conflictos políticos, económicos o religiosos se sumarán, con intensidad creciente, las migraciones climáticas, que plantearán desafíos inéditos a los sistemas jurídicos y a la comunidad internacional.[28]

VIII. La financiación de los bienes públicos globales

Todo ello requiere recursos financieros suficientes. Por esa razón, es necesario reflexionar seriamente sobre la creación de mecanismos económicos internacionales que permitan financiar programas globales de prevención, atención y recuperación frente a las consecuencias del cambio climático y de otros fenómenos de alcance planetario.

Aunque los sistemas tributarios han sido concebidos tradicionalmente desde una perspectiva nacional, es posible imaginar instrumentos de contribución internacional destinados a financiar bienes públicos globales y a garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales amenazados por riesgos comunes.[29]

IX. Consideraciones finales: una responsabilidad intergeneracional

Los problemas que enfrenta la humanidad en el siglo XXI no son los mismos que enfrentaron las generaciones anteriores y, por ello, tampoco pueden serlo las respuestas jurídicas.

Los grandes pensadores constitucionales de los siglos XVIII y XIX comprendieron que debían construir instituciones capaces de responder no solo a los problemas de su tiempo, sino también a los desafíos de las generaciones futuras. Gracias a esa visión, muchas de las estructuras constitucionales hoy conocidas han perdurado durante más de dos siglos.

La generación presente enfrenta una responsabilidad semejante: debe pensar no solo en los problemas actuales, sino también en aquellos que afectarán a las generaciones venideras durante los siglos XXI, XXII y XXIII. Los desafíos contemporáneos exigen, en definitiva, una nueva etapa en la evolución del constitucionalismo, caracterizada por la cooperación global, la protección universal de los derechos humanos, la defensa del medio ambiente y la construcción de instituciones capaces de responder eficazmente a los retos de una humanidad cada vez más interdependiente.

Bibliografía

DOCTRINA

FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022 (edición digital, ISBN 978-84-1364-073-0).

NORMATIVA

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

[28] El art. 14 del Proyecto de Constitución de la Tierra reconoce a todo individuo el «derecho a emigrar de cualquier país, incluido el propio, y de regresar a él», garantizado por la obligación de la Federación de la Tierra de «consentir y disciplinar la consiguiente inmigración»: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, Proyecto, art. 14. (N. del E.)

[29] En la misma dirección, el art. 94 del Proyecto de Constitución de la Tierra prevé que, «como condición necesaria de la efectiva garantía de los derechos fundamentales y de los bienes vitales de todos, existirá un fisco global», formado por tasas sobre el uso de los bienes comunes u otras actividades de carácter global y por un gravamen sobre los grandes patrimonios y las más altas rentas: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, Proyecto, art. 94. El autor menciona como paso en esa dirección el acuerdo alcanzado en 2021 en el G7 y el G20 sobre una tasa mínima global de, al menos, el 15 % sobre los beneficios de las grandes empresas multinacionales: *ibid.*, cap. 8. (N. del E.)

Constitución Política de Colombia, 1991.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950.

Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de una Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Uagadugú, 9 de junio de 1998.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-153 de 1998, 28 de abril de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-388 de 2013, 28 de junio de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-762 de 2015, 16 de diciembre de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-622 de 2016, 10 de noviembre de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Emergencia climática y derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-32/25, 29 de mayo de 2025.

Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil, sentencia STC4360-2018, 5 de abril de 2018, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

Supremo Tribunal Federal de Brasil, ADPF 347, medida cautelar de 9 de septiembre de 2015 y sentencia de fondo de 4 de octubre de 2023.

Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N.º 05436-2014-PHC/TC, sentencia de 26 de mayo de 2020.

La efectividad de los derechos fundamentales y la perspectiva del constitucionalismo global

Effectiveness of Fundamental Rights and the Perspective of Global Constitutionalism

Carlo Ferrajoli
Profesor asociado de Derecho Constitucional, Sapienza Università di Roma
Italia

SUMARIO

I. Introducción: efectividad de los derechos e instituciones internacionales de garantía. II. Los derechos laborales como caso de estudio. III. La inactuación de las normas constitucionales como problema jurídico. IV. La tarea crítica y constructiva de la ciencia jurídica: la experiencia italiana. V. Globalización económica y crisis de las garantías del trabajo. VI. Hacia un constitucionalismo laboral de alcance internacional. VII. Conclusiones: la Constitución de la Tierra y la dimensión internacional de las garantías. Bibliografía.

RESUMEN

El trabajo sostiene que, desde la óptica del Estado constitucional nacional, el desarrollo de instituciones internacionales de garantía ha dejado de ser un complemento deseable para convertirse en condición necesaria de la efectividad de muchos derechos fundamentales. Para fundamentar esta tesis se toman como ejemplo los derechos laborales reconocidos en la Constitución italiana y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que atraviesan una crisis profunda vinculada a la globalización económica. Se examina previamente el problema jurídico de la inactuación de las normas constitucionales y se reivindica, siguiendo la experiencia de la doctrina italiana posterior a 1948, una ciencia jurídica crítica y constructiva, orientada al estudio del derecho prescrito y todavía no realizado. Se concluye que la protección de los derechos laborales exige un constitucionalismo del trabajo de alcance internacional, con normas comunes e instituciones globales de garantía, en la dirección de la propuesta de una Constitución de la Tierra.

Palabras clave: efectividad de los derechos; inactuación constitucional; derechos laborales; globalización económica; garantías internacionales; constitucionalismo global; Constitución de la Tierra.

ABSTRACT

This paper argues that, from the perspective of the national constitutional State, developing international guarantee institutions is no longer a desirable complement but a necessary condition for the effectiveness of many fundamental rights. The thesis is illustrated through labor rights recognized in the Italian Constitution and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which are undergoing a profound crisis linked to economic globalization. The paper first addresses the legal problem of the non-implementation of constitutional norms and, drawing on the experience of Italian legal scholarship after 1948, calls for a critical and constructive legal science focused on the law that is prescribed but not yet realized. It concludes that protecting labor rights requires an internationally scoped labor constitutionalism, with common norms and global guarantee institutions, along the lines of the proposal for a Constitution for the Earth.

Keywords: *effectiveness of rights; constitutional non-implementation; labor rights; economic globalization; international guarantees; global constitutionalism; Constitution for the Earth.*

I. Introducción: efectividad de los derechos e instituciones internacionales de garantía

La tesis que se plantea en estas páginas se refiere a la relación entre el problema de la efectividad de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en las constituciones y la perspectiva del constitucionalismo global, que ha ocupado un lugar central en las reflexiones de este congreso a propósito de los problemas globales contemporáneos.

Desde la óptica del Estado constitucional nacional, el desarrollo de instituciones internacionales de garantía de los derechos y libertades fundamentales no solo es deseable como complemento de los mecanismos de protección existentes, sino que se ha convertido en una necesidad indispensable para asegurar la efectividad de muchos de los derechos solemnemente reconocidos en las cartas constitucionales. La creación y el fortalecimiento de tales instituciones constituyen, en suma, una condición necesaria para hacer efectivos numerosos derechos fundamentales que, aun estando formalmente reconocidos, encuentran crecientes dificultades para su realización práctica.

II. Los derechos laborales como caso de estudio

Para fundamentar esta tesis se recurre a ejemplos relacionados principalmente con los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Estos derechos están reconocidos en numerosas constituciones nacionales, comenzando por la Constitución italiana,[30] así como en diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, en primer lugar, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.[31]

Los derechos laborales reconocidos en este instrumento atraviesan una de las crisis más profundas desde que, tras la Segunda Guerra Mundial, fueron incorporados al constitucionalismo democrático. Entre ellos se encuentran el derecho al trabajo, el derecho a un salario justo, el derecho a una remuneración suficiente para garantizar una existencia digna al trabajador y a su familia, el derecho a condiciones de trabajo seguras y equitativas, el derecho al descanso y al tiempo libre, el derecho a la seguridad social y el derecho de huelga. Todos ellos enfrentan hoy importantes dificultades para su realización efectiva.

Las razones de esta crisis se vinculan en gran medida al proceso de globalización de la economía mundial. Por ello, representa un desafío significativo no solo para la legitimidad política de las democracias constitucionales nacionales, sino también para cualquier proyecto orientado a fortalecer la protección internacional de los derechos fundamentales.

[30] Véanse, entre otros, los arts. 1, 4, 35, 36, 38 y 40 de la Constitución de la República Italiana, de 27 de diciembre de 1947, en vigor desde el 1 de enero de 1948. Conforme a su art. 36, *«Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa»*.

[31] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Res. 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, arts. 6 (derecho a trabajar), 7 (condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, incluidos la remuneración, la seguridad e higiene y el descanso), 8 (derechos sindicales y, en su apartado 1.d, derecho de huelga) y 9 (seguridad social).

III. La inactuación de las normas constitucionales como problema jurídico

Antes de profundizar en el ejemplo, es necesario abordar una cuestión previa: el problema jurídico de la inactuación de las normas constitucionales, esto es, de aquellas situaciones en las que las disposiciones constitucionales permanecen sin aplicación efectiva debido a omisiones, incumplimientos o insuficiencias institucionales.

Existe una divergencia permanente entre el deber ser proclamado por las constituciones y el ser efectivo del derecho, tal como se manifiesta en las leyes, en las decisiones administrativas y en la realidad social cotidiana.[32] Esta distancia impone a la ciencia jurídica una tarea fundamental: identificar las persistentes formas de inactuación e inaplicación de las normas constitucionales.

La labor de los constitucionalistas no puede limitarse, en consecuencia, a describir cómo se interpretan o aplican las normas constitucionales, ni conformarse con reproducir las interpretaciones dominantes cuando estas terminan adaptando la Constitución a una realidad que contradice sus principios fundamentales. Por el contrario, la ciencia jurídica debe centrar parte de su trabajo en el estudio del derecho prescrito por las constituciones y todavía no realizado: analizar la distancia entre el proyecto constitucional y la realidad jurídica vigente, e identificar las promesas incumplidas y los derechos fundamentales que aún esperan una satisfacción efectiva.

IV. La tarea crítica y constructiva de la ciencia jurídica: la experiencia italiana

Esta tarea implica examinar las razones históricas, económicas, políticas y sociales que explican la falta de cumplimiento de determinadas disposiciones constitucionales. Exige, asimismo, analizar los casos en los que la protección originalmente prevista ha resultado insuficiente por la transformación de las condiciones sociales o por la falta de recursos destinados a las instituciones encargadas de garantizar los derechos fundamentales, especialmente los derechos sociales.

Se trata de una labor a la vez crítica y constructiva. Los juristas deben identificar los obstáculos que impiden la realización de los mandatos constitucionales y, al mismo tiempo, proponer soluciones normativas, institucionales, administrativas y contractuales que permitan avanzar hacia su efectiva realización.

La experiencia italiana ofrece un ejemplo particularmente ilustrativo. Basta recordar la obra de Piero Calamandrei y su célebre reflexión sobre la Constitución inactuada.[33] Durante las décadas de 1960 y 1970, la doctrina jurídica italiana desempeñó un papel decisivo en la denuncia de los incumplimientos de la Constitución republicana de 1948 y contribuyó significativamente a su progresiva aplicación.

V. Globalización económica y crisis de las garantías del trabajo

Muchos de los incumplimientos que afectan hoy a los derechos sociales tienen una causa estrechamente vinculada a la globalización económica. Se trata de factores que se originan fuera del

[32]Sobre la divergencia entre normatividad y efectividad como rasgo estructural del Estado constitucional, y sobre la obligación de introducir las garantías de los derechos, que «muy bien pudiera permanecer inactuada», véase FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022, cap. 7. (N. del E.)

[33]CALAMANDREI, Piero, «La Costituzione e le leggi per attuarla», en ídem, *Scritti e discorsi politici*, ed. de Norberto Bobbio, vol. II, Florencia, La Nuova Italia, 1966, pp. 467-577. El ensayo, escrito en 1955, se publicó originalmente en A. BATTAGLIA *et al.*, *Dieci anni dopo 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, y circuló también como opúsculo bajo el título *Costituzione inattuata*.

Estado constitucional, pero que afectan profundamente su funcionamiento y debilitan su legitimidad política ante la ciudadanía. Por esta razón, los problemas que dificultan la realización efectiva de los derechos fundamentales requieren también respuestas de carácter internacional, y son los constitucionalistas nacionales quienes deben ser los primeros en promover su búsqueda.

Entre todos los derechos fundamentales, los laborales son probablemente los más expuestos a las consecuencias de la globalización. Las garantías del trabajo reconocidas por las constituciones del siglo XX se han vuelto especialmente vulnerables frente al creciente poder de las grandes corporaciones transnacionales, capaces de trasladar sus inversiones y procesos productivos a cualquier lugar del mundo. La efectividad de las normas constitucionales que protegen el trabajo depende hoy de la capacidad de establecer límites y controles a estos poderes económicos globales, límites que ya no pueden ser definidos exclusivamente por los Estados nacionales y que requieren acuerdos e instituciones internacionales capaces de garantizar condiciones mínimas comunes.

Ya no es posible, en otras palabras, pensar en un constitucionalismo encerrado dentro de las fronteras del Estado nación, ni aislado de los procesos globales que condicionan la vida económica y social. Precisamente la creciente influencia de los poderes privados globales, junto con las desigualdades generadas por la economía internacional, pone en cuestión la eficacia de los derechos y garantías reconocidos en las constituciones nacionales.

Como consecuencia, derechos fundamentales reconocidos por el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el derecho a una remuneración justa, a una retribución igual por trabajo de igual valor y a condiciones de existencia dignas para los trabajadores y sus familias,[34] se han convertido en algunas de las promesas más traicionadas del constitucionalismo contemporáneo. El trabajo, que durante décadas fue considerado un valor fundamental de los ordenamientos jurídicos, ha sido progresivamente reducido a una mercancía sometida a las reglas del mercado,[35] y muchos gobiernos han renunciado a la protección efectiva de los trabajadores bajo la convicción de que cualquier regulación representa un obstáculo para la competitividad económica.

VI. Hacia un constitucionalismo laboral de alcance internacional

La globalización económica ha colocado a los trabajadores de distintos países en competencia permanente. Por ello es indispensable avanzar hacia un constitucionalismo laboral de alcance internacional que permita armonizar las garantías jurídicas fundamentales y evitar que la protección de los derechos laborales dependa exclusivamente de la capacidad reguladora de cada Estado.[36]

Solo mediante instituciones internacionales de garantía, mecanismos efectivos de control y normas comunes aplicables en el plano global será posible asegurar la protección real de los derechos

[34]Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cit., art. 7.a: «Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie [...]; ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto».

[35]La premisa contraria, según la cual «el trabajo no es una mercancía», figura entre los principios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo proclamados en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT (Declaración de Filadelfia), de 10 de mayo de 1944, apartado I.a, y es recogida en el art. 42 del Proyecto de Constitución de la Tierra: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, Proyecto, art. 42. (N. del E.)

[36]La idea se encuentra ya en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (1919): «si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países». En la misma línea, Luigi Ferrajoli sostiene que «solo una Constitución de la Tierra que imponga límites y vínculos también a los poderes empresariales puede restituir la dignidad al trabajo y poner fin a la competencia a la baja entre trabajadores garantizados de Occidente [...] y trabajadores no garantizados de los países pobres, sobre la base de un modelo unitario y global de derechos y de garantías de trabajo»: *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 10. (N. del E.)

de los trabajadores y las trabajadoras.[37] La efectividad de estos derechos es condición indispensable de la credibilidad y la legitimidad de las democracias constitucionales contemporáneas. En consecuencia, la igualdad en los derechos de quienes trabajan debe convertirse nuevamente en uno de los objetivos centrales de una política laboral internacional orientada por principios de justicia, racionalidad y garantía de los derechos.

VII. Conclusiones: la Constitución de la Tierra y la dimensión internacional de las garantías

La globalización económica ha puesto de manifiesto la insuficiencia de las respuestas exclusivamente nacionales frente a problemas cuyas causas y consecuencias son transnacionales. La protección de los derechos laborales y de las libertades fundamentales requiere, por ello, una perspectiva global.

La propuesta de una Constitución de la Tierra avanza precisamente en esta dirección: su propósito consiste en establecer mecanismos jurídicos internacionales que permitan garantizar de manera efectiva derechos cuya protección depende hoy casi exclusivamente de los ordenamientos nacionales.

Fortalecer la dimensión internacional de las garantías constitucionales es, en definitiva, condición necesaria para preservar la dignidad humana, la igualdad y la justicia social en el siglo XXI. Solo así las promesas contenidas en las constituciones dejarán de ser aspiraciones formales para convertirse en realidades efectivas para todas las personas.

Bibliografía

DOCTRINA

CALAMANDREI, Piero, «La Costituzione e le leggi per attuarla», en ídem, *Scritti e discorsi politici*, ed. de Norberto Bobbio, vol. II, Florencia, La Nuova Italia, 1966, pp. 467-577 (orig. en *Dieci anni dopo 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955).

FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022 (edición digital, ISBN 978-84-1364-073-0).

NORMATIVA

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1919, y Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), 10 de mayo de 1944.

Constitución de la República Italiana, 27 de diciembre de 1947.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

[37] El Proyecto de Constitución de la Tierra incluye a la Organización Internacional del Trabajo entre las instituciones globales de garantía primaria (art. 74) y le atribuye, entre otras funciones, la de «promover la máxima igualdad de todos los trabajadores de la Tierra en garantía de sus derechos fundamentales, incluido el derecho a un salario mínimo normativamente establecido» (art. 83.b). Los derechos de los trabajadores, el derecho de huelga y las libertades sindicales se reconocen en los arts. 42 a 46: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, Proyecto. (N. del E.).

Constitucionalismo global y cambio climático

Global Constitutionalism and Climate Change

Claudia E. Zalazar
Doctora en Derecho. Ex vocal de la Cámara 5.ª de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba.
Universidad Blas Pascal
Argentina

SUMARIO

I. Introducción: emergencias y constitucionalismo globales. II. Los límites estructurales del derecho internacional: la lección de la COVID-19. III. El calentamiento global como realidad presente. IV. Cambio climático y salud: efectos primarios y secundarios. V. Salud mental, violencia y desigualdades de género. VI. Cambio climático y migraciones. VII. Factores climáticos y concurrentes de la movilidad humana. VIII. Conclusiones: tutela reforzada y Constitución de la Tierra. Bibliografía.

RESUMEN

El trabajo parte de la constatación de que el derecho internacional muestra límites estructurales frente a riesgos transfronterizos, sistémicos y permanentes, como lo evidenció la pandemia de COVID-19, y sostiene que la respuesta a las emergencias globales exige un constitucionalismo global. Se examinan dos dimensiones del calentamiento global que se complementan: su impacto en la salud, con especial atención a los efectos secundarios, a la salud mental y a la violencia de género que afecta de manera desproporcionada a mujeres, niñas y niños; y su impacto en las migraciones, en el que el desarraigo constituye el daño central con independencia de que el desplazamiento sea interno o transfronterizo. Se concluye que ambos fenómenos incrementan la vulnerabilidad de las personas y exigen una tutela reforzada de los derechos humanos, coherente con el principio de progresividad, en la dirección que propone la Constitución de la Tierra.

Palabras clave: constitucionalismo global; cambio climático; derecho a la salud; salud mental; violencia de género; migraciones climáticas; desplazamiento; tutela reforzada; Constitución de la Tierra.

ABSTRACT

This paper starts from the observation that international law shows structural limits in the face of cross-border, systemic, and permanent risks, as the COVID-19 pandemic made evident, and argues that responding to global emergencies requires global constitutionalism. It examines two complementary dimensions of global warming: its impact on health, with particular attention to secondary effects, mental health, and gender-based violence that disproportionately affects women and children; and its impact on migration, where uprooting is the central harm regardless of whether displacement is internal or cross-border. It concludes that both phenomena increase people's vulnerability and calls for reinforced protection of human rights, consistent with the principle of progressive realization, along the lines proposed by the Constitution for the Earth.

Keywords: *global constitutionalism; climate change; right to health; mental health; gender-based violence; climate migration; displacement; reinforced protection; Constitution for the Earth.*

I. Introducción: emergencias y constitucionalismo globales

Luigi Ferrajoli abre su propuesta de una Constitución de la Tierra con una constatación: la humanidad se enfrenta a emergencias globales.[38] La pregunta que se sigue es cuál puede ser la solución, y la respuesta que aquí se sostiene es un constitucionalismo global, es decir, una mirada global del derecho. Frente a emergencias de esta naturaleza, las miradas sesgadas o unilaterales no permiten encontrar soluciones.

El propio Ferrajoli ha afirmado, en una conferencia pronunciada en el Perú, que el mayor enemigo de la humanidad es su propia estupidez. La afirmación resulta difícil de refutar ante la acumulación de catástrofes: un mundo en guerra, la proliferación del armamento convencional y nuclear y el calentamiento global.

II. Los límites estructurales del derecho internacional: la lección de la COVID-19

La cuestión central, que figura como primer eje temático de las cátedras itinerantes de la Constitución de la Tierra, consiste en comprender que el derecho internacional muestra hoy límites estructurales frente a riesgos que son transfronterizos, sistémicos y permanentes.

La pandemia de COVID-19 lo demostró con claridad. La enfermedad no conoció límites demográficos, geográficos ni de ninguna otra naturaleza, y todos los seres humanos la padecieron por igual. La diferencia estuvo en la capacidad económica de cada país para adoptar medidas de prevención o acceder a las vacunas según los cupos asignados, porque no existían soluciones globales ante una situación imprevista.[39]

III. El calentamiento global como realidad presente

Es necesario tomar conciencia de lo que significa el calentamiento global. Desde hace muchos años se habla de él, pero como si se tratara de algo que ocurrirá en el futuro.

A ello se suma el riesgo que representa la paradoja del negacionismo sostenido por algunos gobernantes, cuando lo que se requiere son gobiernos comprometidos y una cooperación gubernamental orientada a encontrar soluciones globales.[40] Informes recientes dan cuenta de que el ritmo del calentamiento global casi se ha duplicado en la última década[41] y, sin embargo, persisten autoridades que niegan su existencia.

Dos cuestiones atraviesan este problema y se complementan entre sí: el impacto del calentamiento global en la salud y su impacto en las migraciones. Ambas ponen de manifiesto el tratamiento errático y fragmentado que reciben los derechos humanos, cuando los tratados

[38] FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022, cap. 1: «La humanidad se encuentra frente a emergencias globales que ponen en peligro su misma supervivencia».

[39] Sobre la gestión de la pandemia, Ferrajoli observa que, en el acceso a las vacunas, «se ha manifestado la enorme, vergonzosa divergencia entre países ricos y países pobres», pues «la producción de vacunas en 2021 ha sido casi enteramente acaparada por los países ricos»: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 2. (N. del E.).

[40] Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 1, donde se advierte que los responsables de las emergencias globales, «los gobernantes de las mayores potencias y los grandes actores de la economía mundial», son «totalmente conscientes» de sus causas y, no obstante, «seguimos actuando como si fuésemos las últimas generaciones que viven sobre la Tierra». (N. del E.)

[41] La autora alude a la difusión periodística de un estudio según el cual el ritmo del calentamiento global, de aproximadamente 0,2 °C por década desde la década de 1970, se ha acelerado hasta cerca de 0,35 °C por década desde alrededor de 2015: FOSTER, Grant y RAHMSTORF, Stefan, «Global Warming has Accelerated Significantly», *Geophysical Research Letters*, 2026, DOI: 10.1029/2025GL118804. (N. del E.)

internacionales suscritos por los Estados exigen una tutela reforzada. Si no se comprende que el impacto del calentamiento global en la salud y en la migración supone un aumento de la vulnerabilidad de las personas, no se estará comprendiendo realmente el principio de progresividad de los derechos humanos.

IV. Cambio climático y salud: efectos primarios y secundarios

El impacto climático, ya sea gradual, como el derivado de la subida del nivel del mar, ya sea provocado por eventos catastróficos como huracanes, deslizamientos y otros fenómenos extremos, incide directamente en el aumento de la mortalidad. Ese es su efecto primario sobre la salud.

Genera también, sin embargo, efectos secundarios en cuya prevención conviene concentrar mayores esfuerzos, sin desconocer por ello la gravedad de las muertes: los problemas relacionados con el agua y la falta de potabilidad, la proliferación de insectos y microorganismos, las enfermedades asociadas a las catástrofes y, sobre todo, una cuestión que no recibe atención suficiente: el impacto en la salud mental.[42]

V. Salud mental, violencia y desigualdades de género

Después de una inundación, una persona puede quedarse sin casa, sin bienes y sin familia, y verse además obligada a emigrar a un lugar desconocido, donde puede sufrir discriminación o maltrato por su condición de migrante. El problema de la salud mental debe tomarse, por ello, muy en serio.

La experiencia de la COVID-19 es ilustrativa: los organismos de crisis no incorporaron de manera suficiente a profesionales especializados en salud mental, y tampoco en la pospandemia se ha trabajado de forma eficiente sobre los efectos que dicha crisis sanitaria produjo en ese ámbito.

Los problemas de salud comprenden asimismo la violencia asociada al cambio climático y el aumento de la violencia doméstica. En la primera línea de respuesta ante las catástrofes climáticas, las tareas de cuidado recaen principalmente sobre las mujeres. Se ha comprobado, además, que existe una diferencia significativa entre la mortalidad femenina y la masculina durante las catástrofes, debida a desigualdades físicas y sociales que condicionan las posibilidades de supervivencia.[43] Esta diferencia debe considerarse, junto con la mortalidad infantil, en el diseño de las respuestas públicas.

A través de los procesos migratorios y de las cargas de cuidado que recaen sobre las mujeres, el cambio climático trae aparejado también un aumento de la violencia de género y del matrimonio infantil, e incluso situaciones en las que niñas y niños son obligados a contraer matrimonio o son entregados a cambio de alimentos. Se trata de consecuencias discriminatorias y vejatorias que, aunque no siempre inciden directamente en la salud, lo hacen de forma indirecta.

[42]Sobre los efectos directos e indirectos del cambio climático en la salud física y mental, véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, cap. 7, «Health, Wellbeing and the Changing Structure of Communities». (N. del E.)

[43]Véase NEUMAYER, Eric y PLÜMPER, Thomas, «The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, n.º 3, 2007, pp. 551-566. (N. del E.)

VI. Cambio climático y migraciones

La Organización Internacional para las Migraciones distingue entre el desplazamiento interno y el desplazamiento que obliga a las personas a huir hacia otro país a causa de una catástrofe.[44] Esta diferenciación ha generado una discusión doctrinal que no debería existir: con independencia de que el desplazamiento sea interno o externo, el problema radica en el desarraigo, en abandonar el lugar donde una persona ha construido su vida, su hogar y su familia, nuclear o extendida, y verse obligada a trasladarse.

El desplazamiento ocasiona situaciones de discriminación, especialmente entre las poblaciones más vulnerables. No es la misma la situación de un migrante pobre que la de un migrante con recursos, ni la de una persona migrante LGBTIQ+ que la de quien no enfrenta discriminación por su orientación sexual o identidad de género. Por ello es preciso trabajar por la igualdad en los derechos humanos y por una protección efectiva mediante una tutela reforzada.[45]

VII. Factores climáticos y concurrentes de la movilidad humana

Entre los factores climáticos que provocan la migración se encuentran el incremento de la intensidad y la frecuencia de los ciclones tropicales, las lluvias extremas y las inundaciones; su contracara, la sequía y la desertificación; y el aumento del nivel del mar.

Estos factores se suman a las migraciones provocadas por los conflictos armados y por otras causas, como muestran los flujos migratorios hacia Europa procedentes de África y de otras regiones empobrecidas, o los movimientos migratorios desde Cuba y Venezuela hacia los Estados Unidos y otros países de América Latina. El cambio climático, en suma, no es la única causa de las migraciones, pero se ha convertido en un factor que agrava las demás.

VIII. Conclusiones: tutela reforzada y Constitución de la Tierra

Los problemas examinados, que pueden abordarse desde perspectivas como la justicia climática o las jurisdicciones internacionales,[46] refuerzan la idea que se sostiene desde las cátedras itinerantes: la necesidad de crear y consolidar cátedras de la Constitución de la Tierra en cada uno de los países del mundo.

Comprender el alcance de las catástrofes globales supone reconocer que una constitución global, la Constitución de la Tierra, puede contribuir a superar estos conflictos mediante la tutela reforzada de los derechos de quienes resultan más vulnerables frente al cambio climático.

Bibliografía

DOCTRINA E INFORMES

FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022 (edición digital, ISBN 978-84-1364-073-0).

[44] Véanse Organización Internacional para las Migraciones, *Glossary on Migration*, International Migration Law n.º 34, Ginebra, OIM, 2019; y, respecto del desplazamiento dentro de las fronteras estatales, incluido el provocado por catástrofes naturales o humanas, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Naciones Unidas, doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. (N. del E.)

[45] El art. 14 del Proyecto de Constitución de la Tierra reconoce a todo individuo el «derecho a emigrar de cualquier país, incluido el propio, y de regresar a él», garantizado por la obligación de la Federación de la Tierra de «consentir y disciplinar la consiguiente inmigración»: FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, Proyecto, art. 14. (N. del E.)

[46] Véase, en este mismo volumen, IBÁÑEZ NAJAR, JORGE ENRIQUE, «HACIA UN CONSTITUCIONALISMO GLOBAL PARA LA PROTECCIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS».

FOSTER, Grant y RAHMSTORF, Stefan, «Global Warming has Accelerated Significantly», *Geophysical Research Letters*, 2026, DOI: 10.1029/2025GL118804.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

NEUMAYER, Eric y PLÜMPER, Thomas, «The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, n.º 3, 2007, pp. 551-566.

Organización Internacional para las Migraciones, *Glossary on Migration*, International Migration Law n.º 34, Ginebra, OIM, 2019.

NORMATIVA

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Naciones Unidas, doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

El sujeto que falta: la Constitución de la Tierra y la regeneración del ciudadano

The Missing Subject: The Constitution for the Earth and the Regeneration of the Citizen

Rodolfo Godoy Peña
Profesor - Investigador ISAE Universidad
Panamá

SUMARIO

I. Introducción: el plano y el material. II. El diagnóstico: crímenes de sistema y gobernantes conscientes. III. Un problema de formación. IV. Liderazgo transaccional y liderazgo transformacional. V. La dimensión intergeneracional del liderazgo. VI. La universidad y la promesa de enseñar a pensar. VII. El derecho como escuela de liderazgo responsable. VIII. Conclusiones: el sujeto constituyente y la formación del líder. Bibliografía.

RESUMEN

Si la propuesta de Luigi Ferrajoli constituye el plano más ambicioso de la teoría constitucional contemporánea frente a las emergencias globales, este trabajo se ocupa del material necesario para construirlo: el líder capaz de hacerlo realidad. A partir de la constatación de Ferrajoli de que los responsables de las emergencias globales son plenamente conscientes de ellas, se sostiene que el problema no es de información, sino de formación y de carácter. Con apoyo en las teorías del liderazgo de James MacGregor Burns y Warren Bennis, se propone incorporar la dimensión intergeneracional como prueba del liderazgo genuino, categoría que cuenta con recepción constitucional en Alemania y Noruega y que late en el demanio planetario del Proyecto de Constitución de la Tierra. Se argumenta que la universidad, y en particular la formación jurídica entendida a la luz de Lon Fuller y Ronald Dworkin, es el espacio idóneo para formar ese liderazgo. Se concluye que el constitucionalismo global y el líder formado se necesitan mutuamente.

Palabras clave: Constitución de la Tierra; liderazgo transformacional; responsabilidad intergeneracional; generaciones futuras; formación universitaria; educación jurídica; sujeto constituyente.

ABSTRACT

If Luigi Ferrajoli's proposal is the most ambitious blueprint in contemporary constitutional theory in the face of global emergencies, this paper addresses what it takes to build it: a leader capable of bringing it to life. Starting from Ferrajoli's observation that those responsible for global emergencies are fully aware of them, it argues that the problem is not one of information but of formation and character. Drawing on the leadership theories of James MacGregor Burns and Warren Bennis, it proposes the intergenerational dimension as the test of genuine leadership, a category recognized in the German and Norwegian constitutions and implicit in the planetary public domain of the Draft Constitution for the Earth. It argues that the university, and in particular legal education understood in the light of Lon Fuller and Ronald Dworkin, is the proper setting for forming such leadership. It concludes that global constitutionalism and well-formed leaders need each other.

Keywords: *Constitution for the Earth; transformational leadership; intergenerational responsibility; future generations; university education; legal education; constituent subject.*

I. Introducción: el plano y el material

Cuando un arquitecto diseña un edificio requiere de dos cosas distintas que, sin embargo, se necesitan mutuamente: el plano y el material. El plano sin el material es una promesa; el material sin el plano es un conjunto de recursos inconexos. Ninguno de los dos tiene sentido sin el otro.

Luigi Ferrajoli ha entregado, en *Por una Constitución de la Tierra*, el plano más ambicioso y riguroso que la teoría constitucional contemporánea ha producido para enfrentar las emergencias globales de nuestro tiempo. El propósito de estas páginas no es trabajar sobre ese plano, sino sobre el material: el líder capaz de construir con él.

II. El diagnóstico: crímenes de sistema y gobernantes conscientes

El punto de partida de la obra es una constatación que incomoda por su precisión. Ferrajoli describe las catástrofes ecológicas, la amenaza nuclear, la miseria extrema y el drama migratorio no como tragedias naturales, sino como crímenes de sistema: violaciones masivas de derechos fundamentales producidas por el anarcocapitalismo global y por la irresponsabilidad política organizada.[47]

A ello añade lo que constituye, probablemente, el núcleo más perturbador del diagnóstico:

> «Incluso los responsables de estas emergencias y estas amenazas, los gobernantes de las mayores potencias y los grandes actores de la economía mundial, son totalmente conscientes de que el cambio climático, la elevación del nivel de los mares, la destrucción de la biodiversidad, las contaminaciones y los procesos de deforestación y desertificación están trastornando a la humanidad y son debidos a sus propios comportamientos».[48]

La afirmación merece detenerse en ella. No se trata de líderes ignorantes que actúan mal porque no saben, sino de líderes plenamente conscientes que actúan mal porque han subordinado su responsabilidad pública a un cálculo de corto plazo. El problema no es de información, sino de formación; es de carácter y, en última instancia, de liderazgo.

La obra lo confirma cuando describe la democracia actual como aquejada de localismo y de presentismo, incapaz de recordar el pasado y de hacerse cargo del futuro más allá de las cadencias electorales.[49] Ese presentismo no es solo un defecto del sistema; es el retrato de un tipo de líder que aprendió a gestionar el corto plazo con eficiencia técnica, pero no a orientarse hacia fines que lo trascienden.

III. Un problema de formación

El diagnóstico impone una pregunta directa: ¿cómo se forma el líder que el plano de Ferrajoli necesita para ser construido, y qué institución tiene hoy la vocación y las herramientas para producirlo?

Para responderla es preciso delimitar antes el concepto de liderazgo, pues el término se emplea con tanta frecuencia y tan poca precisión que corre el riesgo de decirlo todo y no decir nada.

---

[47] FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022, cap. 4. Allí se califican estas atrocidades como «en absoluto naturales y tampoco inevitables, sino provocadas por el actual anarcocapitalismo global».

[48] FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 1. En el original, el inciso «los gobernantes de las mayores potencias y los grandes actores de la economía mundial» figura entre rayas, sustituidas aquí por comas conforme al criterio editorial del volumen.

[49] *Ibid.*, cap. 6: «La democracia actual está aquejada de localismo y de presentismo: no recuerda y prescinde del pasado y no se hace cargo del futuro, o sea, de lo que acaecerá más allá de los tiempos de las cadencias electorales y más allá de las fronteras nacionales».

IV. Liderazgo transaccional y liderazgo transformacional

James MacGregor Burns introdujo en *Leadership* una distinción que transformó el campo de estudio: la que separa al líder transaccional, que opera sobre la base de intercambios del tipo «te doy esto a cambio de tu apoyo», del líder transformacional, que eleva a sus seguidores hacia niveles más altos de motivación y moralidad.[50] Para Burns, el liderazgo genuino no es una técnica de gestión, sino una relación moral entre líderes y seguidores que produce transformación en ambos.

La distinción tiene una consecuencia directa para el diagnóstico de Ferrajoli. Los gobernantes que describe, conscientes del desastre pero incapaces de actuar, encarnan al líder transaccional en su manifestación más grave: aquel que ha convertido el cálculo electoral o su patrimonio en su único criterio de decisión. No lidera; administra popularidad o riqueza. Y un mero administrador no puede protagonizar el salto constituyente que la obra propone.

Warren Bennis insistió, por su parte, en que los líderes no nacen, sino que se forman, y en que su rasgo definitorio no es la habilidad técnica, sino la autenticidad: la capacidad de actuar desde convicciones íntimas y no desde cálculos de conveniencia. En *On Becoming a Leader* describió al verdadero líder como alguien capaz de mantener el rumbo cuando las presiones del entorno empujan en dirección contraria.[51] Ese es precisamente el perfil que exige la crisis global descrita por Ferrajoli: no el político que sigue las encuestas, sino el líder que puede sostener decisiones impopulares porque posee un criterio que va más allá de su ciclo electoral.

V. La dimensión intergeneracional del liderazgo

Existe, sin embargo, una dimensión del liderazgo que ni Burns ni Bennis desarrollaron con suficiente profundidad y que constituye el nervio de este trabajo: la dimensión intergeneracional. El verdadero líder no solo se orienta hacia fines que trascienden su propio interés, sino hacia fines que trascienden su propia biografía.

La responsabilidad intergeneracional es la obligación de la generación presente de no comprometer las condiciones de vida de las generaciones que aún no han nacido. No es una aspiración filosófica, sino una categoría jurídica con recepción constitucional concreta. La Ley Fundamental alemana obliga al Estado a proteger las bases naturales de la vida también en responsabilidad hacia las generaciones futuras;[52] la Constitución noruega contiene una disposición equivalente.[53] Y el propio proyecto de Ferrajoli la requiere en su núcleo: cuando el demanio planetario sustrae el agua, los glaciares y los bosques a la lógica del mercado, afirma con lenguaje técnico y riguroso que ninguna generación tiene derecho a hipotecar el patrimonio de las que vienen.[54]

Esa categoría es la prueba de fuego del liderazgo genuino. Un líder que no puede proyectarse hacia generaciones que aún no han nacido, ni reconocer obligaciones con quienes no tienen voz en

[50] BURNS, James MacGregor, *Leadership*, Nueva York, Harper & Row, 1978.
[51] BENNIS, Warren, *On Becoming a Leader*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley, 1989.
[52] Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (*Grundgesetz*), art. 20a: *«Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere […]»*. Sobre su alcance en materia climática, véase Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*), resolución de la Sala Primera de 24 de marzo de 2021, 1 BvR 2656/18 y otros. (N. del E.).
[53] Constitución del Reino de Noruega (*Kongeriket Norges Grunnlov*), art. 112, según el cual los recursos naturales deben gestionarse sobre la base de consideraciones de largo plazo que salvaguarden el derecho a un medio ambiente saludable también para las generaciones futuras.
[54] FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 3, donde se propone sustraer al mercado los bienes vitales, «como el agua potable, el aire, el clima, los glaciares y el patrimonio forestal», mediante «la institución de un demanio planetario, capaz de asegurar su intangibilidad»; y Proyecto, art. 49, conforme al cual los bienes comunes «forman parte del demanio planetario» y, por eso, «están sustraídos a la apropiación privada, a la comercialización y a cualquier actividad que pueda dañarlos de un modo irreversible».

las decisiones presentes, no ha alcanzado todavía el nivel moral que Burns denomina transformacional. Gestiona; no lidera.

En ello reside la conexión más profunda entre el diagnóstico de Ferrajoli y la pregunta sobre el liderazgo. Los crímenes de sistema que la obra describe no son producto únicamente de líderes malvados, sino de líderes que no aprendieron a orientarse hacia fines que los trascienden, formados para ser eficientes en el corto plazo y para gestionar con éxito su próxima elección. El problema es de formación, y ello conduce inevitablemente a la universidad.

VI. La universidad y la promesa de enseñar a pensar

Si el liderazgo que el mundo necesita es una capacidad que se forma y no un talento innato, la pregunta siguiente es dónde y cómo se forma. La universidad nació con una promesa que conviene recordar: no la de transmitir información, sino la de enseñar a pensar; no la de decir al estudiante qué concluir, sino la de darle las herramientas para construir sus propias conclusiones con rigor, honestidad intelectual y sentido de responsabilidad pública.

Esa promesa hace de la universidad la institución más adecuada para formar el liderazgo en el sentido que describen Burns y Bennis. No porque produzca automáticamente buenos líderes, que no lo hace, sino porque, cuando cumple su promesa fundacional, desarrolla exactamente las capacidades que el liderazgo genuino requiere: pensamiento crítico, razonamiento basado en principios, proyección hacia el largo plazo y disposición para sostener posiciones bajo presión.

El pensamiento crítico es la condición de posibilidad del liderazgo transformacional. Un líder que no puede someter sus propias certezas al mismo examen que aplica a las ajenas no delibera; negocia. Y la diferencia entre deliberar y negociar es exactamente la que separa al líder orientado al bien común del político que administra su popularidad.

A esa capacidad se añaden las que el lenguaje contemporáneo denomina competencias transversales y que son, en realidad, excelencias cívicas que Aristóteles ya identificaba como condiciones del buen gobierno: la prudencia para anticipar consecuencias más allá del horizonte inmediato, la justicia para reconocer derechos antes de exigirlos, la fortaleza para sostener decisiones correctas bajo presión y la templanza para no confundir la intensidad de una convicción con su verdad intrínseca.[55] Ninguna de estas virtudes se adquiere leyendo un manual; se adquieren en la práctica del razonamiento riguroso, del debate honesto y de la exposición sistemática al conflicto real entre principios.

VII. El derecho como escuela de liderazgo responsable

Entre las disciplinas universitarias, el derecho ocupa un lugar singular en la formación del liderazgo responsable. No porque sea la única que razona desde principios, sino porque convierte ese razonamiento en una exigencia práctica cotidiana. Quien estudia derecho no aprende solo normas: aprende a argumentar desde fundamentos, a resolver conflictos entre valores, a distinguir entre lo válido y lo justo y a reconocer las consecuencias de largo plazo de las decisiones de corto plazo. Esa formación produce, cuando se imparte bien, exactamente el perfil de líder que la responsabilidad intergeneracional demanda.

Lon Fuller demostró en *The Morality of Law* que el derecho no es solo un sistema de normas, sino una práctica que impone al operador jurídico obligaciones morales internas.[56] El jurista que aplica normas sin comprender su fundamento moral no es un profesional del derecho, sino un técnico que puede ser igualmente útil a la justicia y a su negación. La distinción no es solo un asunto jurídico:

[55] ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, trad. de Julio Pallí Bonet, Madrid, Gredos, 1985, libros III (valentía y moderación), V (justicia) y VI (prudencia). La enumeración de estas cuatro virtudes, que la tradición denominaría cardinales, se encuentra ya en PLATÓN, *República*, IV, 427e. (N. del E.).
[56] FULLER, Lon L., *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press, 1964 (ed. revisada, 1969).

describe con precisión el fracaso de liderazgo que Ferrajoli denuncia, el de líderes técnicamente capaces que actúan sin fundamento moral.

Ronald Dworkin profundizó esa idea con la figura del juez Hércules: el operador jurídico que no se conforma con encontrar la regla aplicable, sino que busca el principio que da coherencia al sistema entero.[57] Hércules no razona desde el manual, sino desde valores; reconoce que el derecho tiene una dimensión moral inseparable de su dimensión técnica y comprende que su función no es solo resolver el problema presente, sino hacerlo de manera coherente con el edificio que heredó y con el que transmitirá. Trasladado al liderazgo en cualquier campo, el concepto describe al líder que toma los derechos en serio, que reconoce obligaciones que no eligió, que se proyecta hacia consecuencias que no verá y que gobierna para quienes no tienen voz.

La formación jurídica fiel a Fuller y a Dworkin produce líderes con una característica que ninguna otra disciplina forma con igual precisión: la capacidad de argumentar por qué una decisión es correcta y no solamente por qué es válida. Es la capacidad que los gobernantes descritos por Ferrajoli han perdido o nunca adquirieron, y la que necesitará el proceso constituyente global en quienes lo protagonicen.

No es casual que los grandes momentos del constitucionalismo moderno, de las declaraciones del siglo XVIII a las constituciones de la posguerra y a la construcción del derecho internacional de los derechos humanos, hayan sido protagonizados por juristas. Todos ellos requirieron líderes capaces de pensar desde principios, argumentar desde fundamentos y proyectarse hacia las generaciones futuras. El proceso constituyente global que Ferrajoli propone no será diferente: necesita juristas formados no solo en la técnica del derecho, sino también en su dimensión moral; necesita, en la terminología de Dworkin, líderes que tomen los derechos en serio.

Una universidad que reúne juristas de diversos países para debatir el constitucionalismo global, como lo hizo ISAE Universidad en este congreso, no cumple un mero trámite académico. Ejerce exactamente la función que el liderazgo responsable requiere: pensar más allá del horizonte inmediato, deliberar sobre el bien común de la humanidad y comprometerse con generaciones que todavía no tienen voz.

VIII. Conclusiones: el sujeto constituyente y la formación del líder

En el último capítulo de su obra, Ferrajoli resume tanto el espíritu del proyecto como la esperanza que lo sostiene:

> «Entonces será la entera humanidad, unificada por el interés común en la supervivencia, la que se afirmará como sujeto constituyente de una democracia cosmopolita».[58]

Es una esperanza compartible, como lo es la convicción de que el proyecto es posible, necesario y urgente. Pero la humanidad unificada como sujeto constituyente no surge espontáneamente de las emergencias. Estas pueden producir miedo, repliegue y nacionalismo reactivo, o bien solidaridad y acción colectiva. Lo que determina cuál de esos resultados se produce es, precisamente, el tipo de liderazgo que las enfrenta.

Ferrajoli trabaja de arriba hacia abajo: parte de la norma supranacional, diseña las instituciones de garantía y establece los derechos y los bienes que deben protegerse. Es el método del gran constitucionalismo, cuya fortaleza reside en el rigor técnico y la coherencia sistemática. El análisis aquí propuesto recorre el mismo camino desde el otro extremo: parte del líder concreto, del ser humano formado en el razonamiento de principios, que reconoce la responsabilidad intergeneracional como categoría vinculante, que ha aprendido a orientarse hacia fines que exceden su propio horizonte

[57] DWORKIN, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1977, cap. 4, «Hard Cases» (trad. cast.: *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 1984); e ídem, *Law's Empire*, Cambridge (Massachusetts), Belknap Press of Harvard University Press, 1986, cap. 7 (trad. cast.: *El imperio de la justicia*, trad. de Claudia Ferrari, Barcelona, Gedisa, 1988).
[58] FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra*, *op. cit.*, cap. 12.

temporal y que puede sostener decisiones correctas cuando las presiones del entorno empujan en dirección contraria. Ese líder es el material con el que se construye el plano de Ferrajoli.

Ninguno de los dos caminos llega por sí solo al destino. El constitucionalismo global sin el líder formado es un plano sin material; el líder formado sin el constitucionalismo global es una energía sin causa. Ambos se necesitan mutuamente.

La verdadera revolución que hará posible la Constitución de la Tierra no será solo procedimental ni tecnológica. Ocurrirá en el aula: en el método de enseñanza que expone al estudiante al conflicto real entre principios y en la cultura jurídica que recupera la distinción entre una norma válida y una norma justa. Ocurrirá cuando el líder descubra que tomar los derechos en serio no es una opción filosófica, sino una obligación de quien ejerce cualquier forma de poder. El mejor homenaje a esta obra consiste, en definitiva, en comprometerse a construir con el plano que Ferrajoli ya entregó, formando al mismo tiempo al líder con la virtud y el criterio necesarios para hacerlo realidad.

Bibliografía

DOCTRINA

ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, trad. de Julio Pallí Bonet, Madrid, Gredos, 1985.

BENNIS, Warren, *On Becoming a Leader*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley, 1989.

BURNS, James MacGregor, *Leadership*, Nueva York, Harper & Row, 1978.

DWORKIN, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1977 (trad. cast.: *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 1984).

DWORKIN, Ronald, *Law's Empire*, Cambridge (Massachusetts), Belknap Press of Harvard University Press, 1986 (trad. cast.: *El imperio de la justicia*, trad. de Claudia Ferrari, Barcelona, Gedisa, 1988).

FERRAJOLI, Luigi, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022 (edición digital, ISBN 978-84-1364-073-0).

FULLER, Lon L., *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press, 1964 (ed. revisada, 1969).

PLATÓN, *REPÚBLICA*, TRAD. DE CONRADO EGGERS LAN, EN *DIÁLOGOS IV*, MADRID, GREDOS, 1988.

NORMATIVA

Constitución del Reino de Noruega (*Kongeriket Norges Grunnlov*), art. 112.

JURISPRUDENCIA

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (*Grundgesetz*), art. 20a.

Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*), resolución de 24 de marzo de 2021, 1 BvR 2656/18 y otros.

PARTE II

DERECHO ADMINISTRATIVO

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

La responsabilidad patrimonial del Estado por silencio administrativo

State Liability for Administrative Silence

Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración
Panamá

SUMARIO

I. Introducción: vigencia del tema y necesidad de reforma normativa. II. La administración al servicio del bien común: el deber de resolver. III. La inactividad administrativa y sus modalidades. IV. El régimen sancionador de la Ley 38 de 2000. V. El silencio administrativo: concepto, naturaleza y efectos. VI. Supuestos de responsabilidad patrimonial por silencio administrativo. VII. La jurisprudencia de la Sala Tercera. VIII. Fundamento constitucional y acciones indemnizatorias. IX. Conclusiones: hacia una cultura administrativa de respuesta oportuna. Bibliografía.

RESUMEN

El trabajo examina el silencio administrativo como fuente de responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento panameño. Tras advertir el desfase de la Ley 38 de 2000 y de las Leyes 135 de 1943 y 33 de 1946, se parte del deber de la Administración de resolver oportunamente las peticiones de los ciudadanos y se analizan la inactividad administrativa y sus modalidades, el régimen sancionador aplicable a los servidores públicos y el silencio administrativo, en sus vertientes negativa y positiva, como ficción legal que habilita el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa. Se identifican los supuestos en que la falta de respuesta genera responsabilidad patrimonial, se reseña la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y se exponen el fundamento constitucional y las acciones indemnizatorias disponibles. Se concluye que la superación del silencio administrativo exige capacitación de los servidores públicos, divulgación de los mecanismos de reclamación y fortalecimiento institucional, en particular en materia ambiental.
Palabras clave: silencio administrativo; inactividad administrativa; responsabilidad patrimonial del Estado; derecho de petición; jurisdicción contencioso-administrativa; Sala Tercera; Panamá.

ABSTRACT

This paper examines administrative silence as a source of State pecuniary liability under Panamanian law. After noting that Law 38 of 2000 and Laws 135 of 1943 and 33 of 1946 are outdated, it starts from the Administration's duty to decide citizens' petitions promptly. It analyzes administrative inaction and its forms, the disciplinary regime applicable to public officials, and administrative silence, both negative and positive, as a legal fiction that opens access to administrative courts. It identifies the situations in which failure to respond gives rise to State liability, reviews the case law of the Third Chamber of the Supreme Court of Justice, and sets out the constitutional basis and the available compensation actions. It concludes that overcoming administrative silence requires training public officials, disseminating complaint mechanisms, and strengthening institutions, particularly in environmental matters.
Keywords: *administrative silence; administrative inaction; State liability; right of petition; administrative jurisdiction; Third Chamber; Panama.*

I. Introducción: vigencia del tema y necesidad de reforma normativa

Podría parecer que sobre la responsabilidad del Estado o de los funcionarios públicos ya se ha dicho todo. Sin embargo, el acto y los procedimientos administrativos se encuentran en permanente transformación, principalmente por los cambios sociales y económicos que debe afrontar el Estado como regulador de la relación entre el ciudadano y la Administración pública.

En Panamá, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que rige el procedimiento administrativo general, se encuentra evidentemente desfasada.[59] La propuesta de reforma presentada por la Procuraduría de la Administración ante la Asamblea Nacional ha superado su primer debate y deberá continuar las fases previstas por la Constitución y la ley.

Por su parte, la jurisdicción contencioso-administrativa continúa rigiéndose por las Leyes 135 de 1943 y 33 de 1946,[60] que presentan deficiencias y vacíos normativos suplidos en parte por la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Su reestructuración resulta hoy impostergable, especialmente a la luz del nuevo Código Procesal Civil,[61] con el fin de fortalecer la tutela de los intereses de los administrados y contribuir a superar el rezago judicial.

Este panorama obliga a revisar el alcance del acto administrativo, pues las circunstancias actuales exigen respuestas oportunas frente a situaciones que afectan a los ciudadanos, y a fortalecer la defensa efectiva de los derechos individuales frente a la Administración mediante el uso adecuado de los procedimientos e instrumentos jurídicos.

II. La administración al servicio del bien común: el deber de resolver

El agotamiento de los trámites y procedimientos administrativos debe garantizar tanto los derechos de los asociados como la eficacia de las actuaciones públicas. Usuarios, ciudadanos y consumidores requieren servicios accesibles, continuos y de calidad, compatibles con el respeto a la dignidad humana.

El derecho administrativo no constituye, por ello, un fin en sí mismo, sino una herramienta para alcanzar objetivos de utilidad pública y promover el bien común, materializado en obras y servicios como carreteras, puentes, agua potable, atención médica, medicamentos, telecomunicaciones o programas de acceso a la vivienda y a la tierra. Todo ello debe desarrollarse respetando los términos de los procedimientos administrativos y garantizando a los interesados y a los terceros la posibilidad de ejercer sus derechos, expresar opiniones y solicitar y practicar pruebas, conforme a las garantías que establecen la Constitución y la ley.

Las autoridades administrativas tienen la obligación de resolver las solicitudes sometidas a su consideración y de poner término a la actuación mediante decisiones verbales, escritas, electrónicas o emitidas por cualquier otro medio permitido por el ordenamiento, siempre que medie un análisis y una ponderación adecuados de los asuntos.[62] Las entidades públicas deben responder oportunamente a las solicitudes y peticiones de los ciudadanos para garantizar la confianza y la transparencia,

[59] Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales (*Gaceta Oficial* n.º 24109, de 2 de agosto de 2000).
[60] Ley 135 de 1943, orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, y Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, que la reforma.
[61] Ley 402 de 9 de octubre de 2023, que adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá.
[62] Constitución Política de la República de Panamá, art. 41, que reconoce a toda persona el derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos y a obtener pronta resolución, y fija un término de treinta días para resolverlas. (N. del E.)

conforme al principio de gestión eficiente: una administración responsable evita la vulneración de derechos y reduce el impacto negativo sobre la sociedad.

III. La inactividad administrativa y sus modalidades

¿Qué ocurre cuando se presenta la inactividad administrativa, situación que se observa con frecuencia? ¿Qué sucede cuando no existe un acto motivado destinado a crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica regida por el derecho administrativo, o cuando al ciudadano no se le resuelve una queja, solicitud o petición? La falta de respuesta genera problemas legales, afecta derechos y puede acarrear la responsabilidad patrimonial del Estado, lo que pone de relieve la importancia de una administración activa.

La doctrina distingue dos modalidades de inactividad administrativa.[63] La inactividad formal se presenta cuando la Administración, estando obligada por mandato constitucional o legal a pronunciarse sobre una solicitud o petición formulada por un particular, omite expedir el acto correspondiente o retrasa indebidamente su decisión, produciéndose así el silencio administrativo. La inactividad material, por su parte, ocurre cuando la Administración deja de realizar las actuaciones que la ley le ordena en el ejercicio de sus competencias ordinarias.

IV. El régimen sancionador de la Ley 38 de 2000

La Ley 38 de 2000 establece criterios de responsabilidad respecto de los servidores públicos que no emitan una decisión frente a la solicitud de un interesado, y contempla sanciones, de oficio o a petición de parte, ante la inactividad administrativa.[64]

Estas disposiciones constituyeron un avance importante. La experiencia demuestra, sin embargo, que persiste la falta de respuesta a las necesidades y peticiones de los ciudadanos, lo que pone de manifiesto la importancia de la capacitación permanente del personal que tramita asuntos administrativos, no solo de los directores y asesores legales, sino también de quienes desempeñan funciones de fiscalización, gerencia, recursos humanos y otras áreas.

V. El silencio administrativo: concepto, naturaleza y efectos

En el flujo básico de un procedimiento administrativo, una vez presentada una solicitud, por escrito, verbalmente o por medios electrónicos, se produce silencio administrativo cuando la autoridad simplemente no responde. Puede ocurrir también que la Administración tramite la solicitud, notifique a los interesados e incluso celebre audiencias, pero finalmente no emita el acto correspondiente; la doctrina y la legislación reconocen igualmente, en tal caso, la existencia del silencio administrativo.

En los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción constituye requisito indispensable el agotamiento de la vía gubernativa, esto es, la obtención de una decisión administrativa definitiva que no admita otros recursos dentro de la Administración. Dicho agotamiento puede configurarse también mediante el silencio administrativo, que se produce cuando

[63] La distinción procede de NIETO, Alejandro, «La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 37, 1962, pp. 75-126. En esa formulación, la inactividad formal es la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento, es decir, la simple falta de contestación a una petición de los particulares; la inactividad material es el no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias. (N. del E.)

[64] Ley 38 de 2000, cit., arts. 42 a 44. El art. 43 sanciona al servidor público que infrinja el derecho de petición con amonestación escrita la primera vez, con suspensión del cargo por diez días sin derecho a sueldo en caso de reincidencia dentro del mismo año y con destitución en las infracciones posteriores.

el funcionario competente no responde dentro del plazo de dos meses contado desde la presentación de la solicitud.[65]

Como señala Jaime Orlando Santofimio Gamboa, este fenómeno se configura por el simple transcurso del tiempo fijado por el legislador como límite máximo para adoptar una decisión. Se trata de una ficción jurídica que presume, como sanción para la Administración, la existencia de un acto administrativo que resuelve en determinado sentido la actuación iniciada.[66] La omisión constituye una presunción legal que admite prueba en contrario y cuya finalidad es garantizar al interesado el debido proceso, especialmente su derecho a obtener una decisión en sus relaciones con la Administración.

El silencio administrativo es, así, una forma omisiva de actuación administrativa, que puede definirse como la ausencia de respuesta de la Administración pública frente a solicitudes o reclamaciones, ya sea por descuido, desinterés o negligencia de la autoridad. Su consecuencia principal es presumir la negativa de lo solicitado, produciendo una desestimación presunta.

Desde una perspectiva garantista, cabe sostener que el silencio administrativo negativo vulnera derechos fundamentales al no satisfacer el derecho de petición. Esta ficción legal obliga al ciudadano a asumir costos y esfuerzos adicionales para acudir a la vía judicial en defensa de sus derechos, y evidencia una ineficiencia institucional y una garantía insuficiente de protección.[67]

Existe, por otro lado, el silencio administrativo positivo, excepcional en el ordenamiento panameño,[68] pero ampliamente aplicado en otros países, en el que el transcurso del plazo sin respuesta genera una presunción favorable a la pretensión del solicitante. La doctrina sostiene, no obstante, que en materia ambiental debe operar siempre el silencio negativo, pues asuntos como las autorizaciones ambientales requieren decisiones expresas, motivadas y técnicamente fundamentadas.

VI. Supuestos de responsabilidad patrimonial por silencio administrativo

El silencio administrativo puede generar responsabilidad principalmente en tres situaciones: cuando produce un daño concreto al ciudadano; cuando la omisión de la Administración impide el ejercicio de derechos o genera una pérdida de oportunidades; y cuando existe una obligación legal de responder y la falta de respuesta vulnera derechos fundamentales.

En estos casos, el afectado puede acudir a los tribunales para exigir la reparación de los daños sufridos, acreditando tanto la omisión como los perjuicios ocasionados. Un ejemplo claro sería el de una solicitud de titulación de tierras presentada ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)[69] que el funcionario no resuelve dentro del plazo legal, causando con ello un perjuicio al solicitante.

[65] Ley 33 de 1946, cit., art. 22: «Se considerará agotada la vía gubernativa [...] cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud». En términos análogos, Ley 38 de 2000, cit., art. 200, num. 1, y art. 201, num. 104, que define el silencio administrativo como el «medio de agotar la vía administrativa [...] que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses» la petición o el recurso presentado.

[66] SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, *Acto administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

[67] Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999, sobre la distinción entre los derechos y sus garantías y sobre las lagunas que se producen cuando las segundas faltan o resultan inefectivas. (N. del E.)

[68] Ley 38 de 2000, cit., art. 157, conforme al cual el silencio se entenderá positivo, sin denuncia de mora, cuando así se establezca por disposición expresa.

[69] Autoridad creada por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010. (N. del E.)

VII. La jurisprudencia de la Sala Tercera

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre la inactividad administrativa en un fallo de 11 de noviembre de 2010, dictado en un proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción relacionado con una concesión hidroeléctrica en el río Chiriquí Viejo.[70] La demanda se fundamentó en la falta de diligencia de la Administración, y la Sala consideró acreditado el incumplimiento de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, que no respondió siete solicitudes presentadas oportunamente por la empresa para la adjudicación forzosa de servidumbres.

Cabe destacar que la decisión no se fundamentó expresamente en la figura de la inactividad administrativa, sino que calificó la conducta como una vulneración del principio de buena fe. Con base en ello, la Sala reconoció la existencia de una actuación omisiva atribuible al Estado.

VIII. Fundamento constitucional y acciones indemnizatorias

La responsabilidad patrimonial del Estado constituye un principio fundamental del derecho público, conforme al cual el Estado debe responder por los daños causados a los ciudadanos, ya sea por acción o por omisión. Toda persona que considere vulnerados sus derechos por actos ilegales, arbitrarios o abusivos de la Administración tiene derecho a utilizar los mecanismos jurídicos disponibles para obtener su protección.

En Panamá, corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral velar por la legalidad de la actuación administrativa y, en consecuencia, determinar la eventual responsabilidad patrimonial del Estado. Esta competencia tiene fundamento en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, que faculta a la Corte Suprema de Justicia para anular actos ilegales, restablecer derechos particulares vulnerados y conocer de las acciones promovidas por personas naturales o jurídicas afectadas por actos, resoluciones, órdenes o disposiciones administrativas.[71]

Entre las acciones indemnizatorias que pueden promoverse ante la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentran:[72] la demanda de indemnización contra funcionarios públicos por los daños o perjuicios causados mediante actos previamente anulados o reformados por la Sala Tercera; la demanda de indemnización derivada de la responsabilidad del Estado y de las demás entidades públicas por los daños ocasionados por infracciones cometidas por funcionarios en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas; y la demanda de indemnización por responsabilidad directa del Estado derivada del mal funcionamiento de los servicios públicos.

[70]Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, sentencia de 11 de noviembre de 2010, proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

[71]Constitución Política de la República de Panamá, art. 206, num. 2, que atribuye a la Corte Suprema de Justicia «la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos», resoluciones, órdenes o disposiciones de los servidores públicos y autoridades, y la faculta, con audiencia del Procurador de la Administración, para anular los actos acusados de ilegalidad y restablecer el derecho particular violado.

[72]Código Judicial de la República de Panamá, art. 97, nums. 8 («De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado [...]»), 9 («De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas [...]») y 10 («De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas [...]»), este último referido al mal funcionamiento de los servicios públicos. (N. del E.)

IX. Conclusiones: hacia una cultura administrativa de respuesta oportuna

Uno de los principales desafíos que enfrenta Panamá es la falta de una cultura administrativa orientada a brindar respuestas oportunas, así como el desconocimiento de los ciudadanos sobre los mecanismos de protección frente al silencio administrativo. Resulta indispensable fortalecer la capacitación de los servidores públicos, divulgar los mecanismos de reclamación existentes y reforzar las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de los plazos administrativos y la protección efectiva de los derechos de los administrados.

El silencio administrativo puede constituir, en definitiva, una causa generadora de responsabilidad patrimonial del Estado. Por ello es preciso promover una Administración pública que motive y resuelva oportunamente, especialmente en materias ambientales y de interés público, evitando la inactividad y el silencio administrativo, con el propósito de proteger recursos que no pertenecen únicamente a quienes los poseen, sino que forman parte del patrimonio de toda la humanidad.

Bibliografía

DOCTRINA

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 1999.

NIETO, Alejandro, «La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo», *Revista de Administración Pública*, n.º 37, 1962, pp. 75-126.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, *Acto administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

NORMATIVA

Constitución Política de la República de Panamá, arts. 41 y 206.

Código Judicial de la República de Panamá, art. 97.

Ley 135 de 1943, orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ley 33 de 11 de septiembre de 1946.

Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales (*Gaceta Oficial* n.º 24109, de 2 de agosto de 2000).

Ley 59 de 8 de octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Ley 402 de 9 de octubre de 2023, que adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá.

JURISPRUDENCIA

Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, sentencia de 11 de noviembre de 2010, proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

PARTE III

DERECHO PROCESAL PENAL

Revista jurídica latinoamericana | Núm. 5 | Marzo 2026 – Febrero 2027 | ISSN L 2710-7779

SÍNTESIS DEL PANEL DE EXPERTOS
Fallos de los tribunales de justicia: ¿intérpretes o legisladores en el proceso penal?

FICHA DE LA MESA
Modalidad: Panel de expertos. Segunda jornada del congreso, 26 de marzo de 2026.
Panelistas: Jorge Chang Presidente del Grupo Guía y Colaborador de ISAE Universidad y Dionisio Rodríguez, Instituto Panamericano de Derecho Procesal
Moderador: Edwin Teira, coordinador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de ISAE Universidad.
Invitado especial: Luigi Ferrajoli, profesor emérito de Filosofía del Derecho de la Università degli Studi Roma Tre.

I. Nota introductoria

El panel abordó uno de los debates centrales del constitucionalismo contemporáneo: los límites de la interpretación judicial y su incidencia en el proceso penal. La pregunta que le dio título, si los tribunales actúan como intérpretes o como legisladores, se examinó a la luz de la teoría de la argumentación jurídica, del garantismo penal y de la experiencia panameña, tanto en la organización de la jurisdicción como en la aplicación del sistema penal acusatorio. La presencia de Luigi Ferrajoli como invitado especial orientó buena parte de las intervenciones hacia la relación entre legalidad, jurisdicción y garantías.

II. Desarrollo de las posiciones doctrinales

1. Interpretación, argumentación y límites de la función judicial

Jorge Chang partió de la premisa de que toda reflexión sobre la interpretación exige examinar los procesos intelectuales que acompañan la decisión jurisdiccional. Con apoyo en Robert Alexy, recordó que el juzgador debe resolver constantemente tensiones entre principios y reglas mediante herramientas argumentativas y criterios racionales de justificación,[73] y advirtió que esos espacios de interpretación generan riesgos cuando el juez excede sus competencias constitucionales.

Para situar esos límites evocó la figura kelseniana del legislador negativo: mientras el legislador positivo crea las normas conforme a los procedimientos constitucionales, el tribunal constitucional se limita a expulsar del ordenamiento las disposiciones incompatibles con la Constitución.[74] Las zonas de indeterminación, estudiadas por Neil MacCormick a partir de la distinción entre casos fáciles,

[73] ALEXY, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, trad. de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989; e ídem, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
[74] KELSEN, Hans, «La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)» [1928], trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. El modelo kelseniano se plasmó en la Constitución austriaca de 1920; el Tribunal Constitucional Federal alemán, previsto en la Ley Fundamental de 1949, comenzó a funcionar en 1951. (N. del E.)

resolubles por deducción, y casos difíciles, que exigen un análisis lingüístico, sistemático y teleológico,[75] son precisamente las que pueden tentar al juez a asumir funciones del legislador.

Chang subrayó, además, que la sentencia no es sino la exposición razonada de los motivos de la decisión, de modo que su legitimidad depende de la calidad de su fundamentación. Siguiendo a Jordi Ferrer Beltrán, destacó que la motivación exige explicar por qué se otorga credibilidad a determinadas pruebas y por qué se descartan otras, a fin de excluir la arbitrariedad.[76]

2. La jurisdicción especializada contra el crimen organizado

Como caso concreto de posible extralimitación, Chang examinó la creación en Panamá de una jurisdicción especializada contra el crimen organizado mediante acuerdos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.[77] A su juicio, la medida plantea interrogantes constitucionales relevantes: el Código Procesal Penal organiza la jurisdicción en jueces de garantías, de juicio y de cumplimiento, sin contemplar una jurisdicción especializada en esta materia,[78] por lo que su creación por vía de acuerdo, sin reforma legislativa previa, podría afectar el principio de legalidad y la garantía del juez natural, uno de los pilares del debido proceso cuyo sentido se reforzó a la luz de la experiencia de los tribunales *ad hoc*.[79] El caso ilustra, en su opinión, la delgada línea que separa la interpretación, la argumentación y la creación normativa, y el riesgo que para la seguridad jurídica supone que la actividad jurisdiccional sustituya al legislador.

3. Jueces intérpretes, no legisladores: constitucionalización y control de convencionalidad

Dionisio Rodríguez sostuvo que los tribunales no pueden actuar como legisladores: su función es interpretar y aplicar la ley, no crear normas. Precisó, no obstante, que ello no implica una visión restrictiva de la labor judicial, pues los jueces tienen el deber de interpretar la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la legislación interna, deber que deriva de la Constitución panameña, del Código Procesal Penal y de los compromisos internacionales del Estado. La jurisdicción constitucional y el control de convencionalidad permiten desarrollar el contenido de los derechos y corregir interpretaciones incompatibles con ellos, pero esa labor solo es legítima cuando amplía o restablece garantías, no cuando sustituye la estructura legal mediante decisiones discrecionales.

En ese marco formuló una crítica a la teoría de la ponderación de Alexy, cuyo excesivo protagonismo, a su juicio, amplía indebidamente la discrecionalidad judicial y debilita la fuerza normativa de las reglas. Frente a ella defendió una concepción basada en la constitucionalización del derecho y en la aplicación efectiva de las garantías previstas en la Constitución, los tratados y la legislación procesal penal.

[75] MacCormick, Neil, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1978.
[76] Ferrer Beltrán, Jordi, *La valoración racional de la prueba*, Madrid, Marcial Pons, 2007.
[77] Acuerdo N.º 174 de 14 de marzo de 2025 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que creó juzgados de garantías, tribunales de juicio, juzgados de cumplimiento y un tribunal de apelaciones especializados en delincuencia organizada para el Primer Distrito Judicial, con fundamento, entre otras normas, en el art. 87 del Código Judicial y en la Ley 121 de 2013. Los despachos iniciaron funciones el 19 de mayo de 2025. (N. del E.)
[78] Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal de la República de Panamá.
[79] Constitución Política de la República de Panamá, art. 32: «Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales [...]»; y Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.1, que garantiza el derecho a ser oído por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, «establecido con anterioridad por la ley». (N. del E.)

4. Los pilares del garantismo

Apoyándose en *Derecho y razón*, *Principia iuris* y *Por una Constitución de la Tierra*,[80] Rodríguez identificó los pilares del garantismo de Ferrajoli: la legalidad estricta como límite al poder punitivo; la jurisdicción concebida como garantía y no como mera autoridad; la centralidad del debido proceso; y la correspondencia efectiva entre los derechos reconocidos y las garantías aplicadas. La democracia constitucional, recordó, entra en crisis cuando los derechos existen solo en el plano normativo y carecen de mecanismos efectivos de protección.

5. La brecha entre el diseño garantista y la práctica del sistema acusatorio

Desde esa premisa, Rodríguez examinó las dificultades del sistema penal acusatorio panameño tras casi quince años de aplicación. En primer lugar, la jurisprudencia nacional no ha definido con claridad si la audiencia de imputación es un mero acto de comunicación o el primer acto formal de atribución de responsabilidad penal, pese a que la Corte Interamericana ha establecido que el derecho de defensa debe garantizarse plenamente desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible.[81] En segundo lugar, la etapa intermedia, que debería constituir un espacio real de control de la acusación y de la prueba, no siempre se desarrolla con la intensidad exigida por los estándares internacionales. En tercer lugar, el sistema de recursos conserva rasgos excesivamente técnicos heredados de modelos anteriores: los recursos de anulación y de casación imponen requisitos formales que restringen el acceso a la revisión integral de las condenas que exige la jurisprudencia interamericana.[82]

Estas dificultades evidencian, a su juicio, una brecha entre el diseño normativo garantista del Código Procesal Penal y su aplicación cotidiana.[83] El verdadero homenaje al pensamiento de Ferrajoli, concluyó, no consiste en proclamar garantías, sino en asegurar su cumplimiento efectivo, pues de ello depende la legitimidad del proceso penal.

III. Coincidencias y discrepancias

Ambos panelistas coincidieron en la tesis que responde a la pregunta del título: los jueces son intérpretes y no legisladores. Coincidieron también en que la legalidad, el debido proceso, el juez natural, el derecho de defensa y la seguridad jurídica son condiciones de legitimidad del poder punitivo, y en que la motivación y la efectividad de las garantías constituyen el terreno en que esa legitimidad se juega.

Se advierte, sin embargo, una diferencia de enfoque teórico. Chang recurrió a la teoría de la argumentación de Alexy como herramienta para comprender y racionalizar la decisión judicial, mientras que Rodríguez criticó la ponderación alexiana por ampliar la discrecionalidad y debilitar la fuerza de las reglas, en una línea más próxima al garantismo de la legalidad estricta. Las

[80] FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez *et al.*, Madrid, Trotta, 1995; ídem, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, 3 vols., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez *et al.*, Madrid, Trotta, 2011; e ídem, *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2022.

[81] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Barreto Leiva vs. Venezuela*, sentencia de 17 de noviembre de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C n.º 206, párr. 29, conforme al cual el derecho a la defensa debe ejercerse «desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso».

[82] Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.2.h; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentencia de 2 de julio de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C n.º 107, sobre la exigencia de un recurso ordinario, accesible y eficaz que permita un examen integral de la decisión recurrida. (N. del E.)

[83] La cuestión fue objeto específico del panel de expertos de la tercera jornada, cuya síntesis se recoge en este mismo volumen.

intervenciones fueron, además, complementarias en su diagnóstico: Chang puso el acento en el riesgo de exceso, esto es, en la asunción por la Corte de funciones propias del legislador; Rodríguez, en el riesgo de defecto, es decir, en la insuficiente aplicación judicial de las garantías que el legislador ya estableció.

IV. Conclusiones de la mesa

El panel puso de manifiesto la vigencia del debate sobre los límites de la interpretación judicial en el Estado constitucional. La función jurisdiccional exige interpretar la Constitución, los tratados internacionales y la ley, pero sin sustituir las competencias del legislador, y esa exigencia se proyecta tanto sobre las decisiones jurisdiccionales como sobre los actos de organización judicial. Asimismo, la experiencia panameña del sistema acusatorio muestra que el desafío pendiente no es tanto normativo como aplicativo: lograr que los principios constitucionales y convencionales se reflejen en la práctica judicial diaria. Las reflexiones de los expositores reafirmaron la actualidad del pensamiento de Luigi Ferrajoli y la necesidad de una cultura jurídica orientada a garantías reales y no meramente declarativas.

SÍNTESIS DEL PANEL DE EXPERTOS
La eficacia de los recursos de anulación y casación en el sistema penal panameño: desafíos para la tutela judicial efectiva

FICHA DE LA MESA
Modalidad: Panel de expertos. Tercera jornada del congreso, 27 de marzo de 2026.
Panelistas: Jorge Chang: Presidente del Grupo Guía, Colaborador de ISAE Universidad; Dionisio Rodríguez: Instituto Panamericano de Derecho Procesal; Joy Torres: abogado, Morgan & Morgan; y Juan Antonio Kuan Guerrero: docente universitario y abogado litigante, Kuan Guerrero y Asociados.
Moderador: Edwin Teira, coordinador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de ISAE Universidad.

I. Nota introductoria

El panel examinó los recursos de anulación y de casación en el sistema penal acusatorio panameño como garantías del debido proceso y del derecho a la revisión de las decisiones judiciales. El eje conductor fue una pregunta formulada al inicio del debate: ¿basta la existencia normativa de estos recursos para asegurar una verdadera revisión judicial, o es indispensable evaluar su eficacia real como mecanismos de tutela de los derechos fundamentales? Desde perspectivas doctrinales y jurisprudenciales distintas, los panelistas analizaron la evolución del sistema recursivo, los desafíos de su aplicación práctica y la necesidad de fortalecer las garantías procesales.

II. Desarrollo de las posiciones doctrinales

1. De la existencia formal a la eficacia real: la proporcionalidad de las consecuencias procesales

Jorge Chang sostuvo que la eficacia de los recursos no se mide por su reconocimiento legislativo, sino por su capacidad real de controlar las decisiones judiciales y corregir los errores cometidos en el juzgamiento. Toda actividad jurisdiccional está expuesta a errores de valoración jurídica o probatoria, y los medios de impugnación son, por ello, un instrumento esencial para preservar la legitimidad de las decisiones y la confianza ciudadana en la justicia.

Recordó que el modelo acusatorio sustituyó, respecto de las sentencias del tribunal de juicio, el antiguo recurso de apelación por un recurso de anulación sustentado en causales taxativas,[84] con el propósito de fortalecer la inmediación, la concentración y la celeridad. Advirtió, sin embargo, que este diseño no siempre ofrece respuestas proporcionales a la naturaleza del error: cuestionó que la repetición íntegra del juicio sea la solución adecuada cuando la irregularidad afecta solo aspectos específicos de la sentencia, como la motivación de la pena, la competencia o determinadas

[84] Ley 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal de la República de Panamá, arts. 171 y 172. Las causales de anulación comprenden la omisión de requisitos de la sentencia, la incompetencia o indebida integración del tribunal, la errónea aplicación del derecho que hubiera influido sustancialmente en lo dispositivo, el error de hecho sobre la existencia de la prueba y el error de derecho en su apreciación.

deficiencias probatorias, y propuso incorporar criterios de proporcionalidad que gradúen las consecuencias procesales según la magnitud del error.[85] La doble instancia, concluyó, debe entenderse como una garantía material de revisión y no como la mera posibilidad formal de recurrir.[86]

2. Inmediación y revisión integral: el equilibrio del sistema recursivo

Dionisio Rodríguez abordó los recursos desde una perspectiva garantista. Su eficacia depende, a su juicio, de varios factores: el diseño normativo, los criterios jurisprudenciales, la técnica de los litigantes y la capacidad de los tribunales para ejercer un control real sobre las decisiones impugnadas.

El núcleo de su exposición fue la tensión entre el principio de inmediación y el derecho a la revisión integral de la condena. Una revisión excesivamente amplia puede desnaturalizar el papel del tribunal de juicio, mientras que un sistema excesivamente restrictivo limita el derecho de defensa y la doble instancia. Coincidió con Chang en preguntarse si ciertos errores justifican necesariamente la repetición total del juicio o si existen soluciones menos gravosas que preserven a la vez la tutela judicial efectiva, la economía procesal y el plazo razonable.

Respecto de la casación,[87] observó que, aunque el número de procesos penales ha aumentado, la cantidad de recursos admitidos muestra una tendencia decreciente, lo que plantea interrogantes sobre la accesibilidad y la efectividad de este mecanismo extraordinario de control.[88] El desafío, concluyó, consiste en equilibrar la estabilidad de las decisiones judiciales con recursos eficaces capaces de corregir los errores sin sacrificar los principios del sistema acusatorio.

3. La anulación como restablecimiento de garantías: motivación y valoración conjunta de la prueba

Joy Torres centró su intervención en el recurso de anulación como instrumento para corregir decisiones adoptadas con vulneración del debido proceso o mediante una valoración probatoria incompatible con los principios del sistema acusatorio. La anulación debe interpretarse a partir de los principios, garantías y reglas del Código Procesal Penal y del bloque de constitucionalidad, y su función no es solo invalidar una decisión, sino restablecer las garantías afectadas.

Para ilustrarlo expuso un caso resuelto por el Tribunal de Apelaciones del Primer Distrito Judicial en un proceso por violación agravada, en el que el tribunal de juicio había absuelto al acusado privilegiando la inexistencia de lesiones físicas, sin valorar integralmente los informes psicológicos y los testimonios practicados. El tribunal de alzada estimó esa valoración incompatible con las reglas de la sana crítica y ordenó un nuevo juicio, al considerar que las pruebas debían apreciarse de forma conjunta y armónica. Del caso extrajo dos conclusiones: que la motivación es un pilar del debido proceso, pues toda decisión debe explicar por qué unas pruebas convencen y otras no; y que el recurso de anulación es una garantía para todas las partes, pues protege a la vez los derechos de la víctima, del imputado y de la sociedad.

[85]Conforme al art. 179 del Código Procesal Penal, si se acoge el recurso «se ordenará la realización de un nuevo juicio», salvo cuando la anulación se funde en la errónea aplicación del derecho, supuesto en el que el tribunal dicta la sentencia de reemplazo. (N. del E.)
[86]Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.2.h; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14.5; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia de 2 de julio de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C n.° 107. (N. del E.)
[87]Código Procesal Penal, cit., arts. 180 y 181. Según el art. 180, el recurso tiene por objeto enmendar los agravios, procurar la observancia de la ley y uniformar la jurisprudencia; el art. 181 prevé como causales la infracción de derechos o garantías constitucionales, la de las garantías del debido proceso y la errónea aplicación del derecho.
[88]El mismo panelista había anticipado esta crítica en el panel de la segunda jornada, cuya síntesis se recoge en este volumen.

4. El estudio crítico de la jurisprudencia

Juan Antonio Kuan Guerrero destacó la importancia de un análisis permanente de la evolución del sistema penal acusatorio y de la forma en que la jurisprudencia contribuye al perfeccionamiento de los mecanismos de control judicial. El estudio crítico de los recursos extraordinarios, subrayó, es una herramienta indispensable para fortalecer la cultura jurídica y consolidar una administración de justicia respetuosa de los principios constitucionales, convencionales y procesales del Estado de derecho.

III. Coincidencias y discrepancias

Los panelistas coincidieron en que la protección del debido proceso exige recursos que no solo existan en la ley, sino que aseguren una revisión efectiva, oportuna y compatible con los estándares constitucionales e internacionales. Chang y Rodríguez convergieron, además, en la crítica a la repetición automática del juicio como respuesta uniforme a errores de distinta entidad, y en la necesidad de soluciones proporcionales que armonicen la tutela judicial efectiva con la economía procesal y el plazo razonable.

Las intervenciones revelaron también un matiz relevante en la comprensión de la función de los recursos. Chang y Rodríguez los enfocaron principalmente como garantía de la persona condenada, vinculada al derecho a la doble instancia; Torres, en cambio, subrayó su función como garantía de todas las partes, incluida la víctima, a partir de un caso en que la anulación de una sentencia absolutoria condujo a un nuevo juicio. Esta diferencia de acento refleja una tensión propia del sistema acusatorio entre el derecho del condenado a la revisión de su condena y la tutela de la víctima frente a valoraciones probatorias deficientes.

IV. Conclusiones de la mesa

El panel constató que la eficacia de los recursos de anulación y casación es uno de los principales desafíos del sistema penal acusatorio panameño. Sus aportes pueden resumirse en tres ideas: la doble instancia debe entenderse como garantía material de revisión y no como mera posibilidad formal de recurrir; es necesario perfeccionar el equilibrio entre inmediación, economía procesal, plazo razonable, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, procurando respuestas procesales proporcionales a la naturaleza del error; y la motivación de las decisiones, en particular en la valoración conjunta de la prueba, constituye el eje del control judicial. La consolidación del sistema acusatorio requiere, en suma, no solo reformas normativas, sino una interpretación judicial orientada por los principios del Estado constitucional de derecho y por la protección efectiva de las garantías procesales.

ANEXO

ANEXO DOCUMENTAL Y NÓMINA DE PONENTES

I. Nómina de ponentes

La relación siguiente recoge a los conferencistas, panelistas y moderador que intervinieron en el V Congreso Internacional de Actualización Jurídica «Por una Constitución para la Tierra», celebrado en la Ciudad de Panamá del 25 al 27 de marzo de 2026. Se ordena alfabéticamente por el primer apellido e indica, para cada participante, su filiación institucional, el país de la institución y la intervención que se recoge en este volumen.

Participante	Filiación institucional	País	Intervención recogida en el volumen
Carbonell, Miguel	Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor *honoris causa* por ISAE Universidad (2026).	México	Conferencia «Constitucionalismo, garantías y desafíos globales en el siglo XXI». Conversatorio magistral de la primera jornada.
Chang, Jorge	Presidente Grupo Guía, colaborador de ISAE Universidad.	Panamá	Paneles de expertos de la segunda y la tercera jornadas.
Ferrajoli, Carlo	Profesor asociado de Derecho Constitucional, Sapienza Università di Roma.	Italia	Conferencia «La efectividad de los derechos fundamentales y la perspectiva del constitucionalismo global».
Ferrajoli, Luigi	Profesor emérito de Filosofía del Derecho, Università degli Studi Roma Tre. Doctor *honoris causa* por ISAE Universidad (2026).	Italia	Conversatorio magistral de la primera jornada. Invitado especial del panel de expertos de la segunda jornada.
Godoy, Rodolfo	Profesor - Investigador ISAE Universidad	EUA	Conferencia «El sujeto que falta: la Constitución de la Tierra y la regeneración del ciudadano».
Ibáñez Najar, Jorge Enrique	Magistrado y presidente (2025-2026) de la Corte Constitucional de Colombia.	Colombia	Conferencia «Hacia un constitucionalismo global para la protección universal de los derechos humanos».
Ibarra, Cristian	Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja; Universidad Complutense de Madrid	Colombia	Conversatorio magistral de la primera jornada.
Kuan Guerrero, Juan Antonio	Docente universitario y abogado litigante, Kuan Guerrero y Asociados.	Panamá	Panel de expertos de la tercera jornada.

Participante	Filiación institucional	País	Intervención recogida en el volumen
Rodríguez, Dionisio	Abogado, Docente, Instituto Panamericano de Derecho Procesal	Panamá	Paneles de expertos de la segunda y la tercera jornadas.
Teira, Edwin	Coordinador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, ISAE Universidad.	Panamá	Moderador del conversatorio magistral y de los paneles de expertos.
Torres, Joy	Abogado, Morgan & Morgan	Panamá	Panel de expertos de la tercera jornada.
Villalaz de Allen, Grettel	Procuradora de la Administración.	Panamá	Conferencia «La responsabilidad patrimonial del Estado por silencio administrativo».
Zalazar, Claudia E.	Doctora en Derecho. Ex vocal de la Cámara 5.ª de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba. Universidad Blas Pascal.	Argentina	Conferencia «Constitucionalismo global y cambio climático».

II. Anexo documental

1. Ficha del congreso

Denominación: V Congreso Internacional de Actualización Jurídica «Por una Constitución para la Tierra».

Fechas: 25, 26 y 27 de marzo de 2026.

Sede: Ciudad de Panamá, República de Panamá.

Entidades organizadoras: ISAE Universidad y Centro de Estudios Internacionales.

Eje temático: la propuesta de una Constitución de la Tierra formulada por Luigi Ferrajoli y los desafíos del constitucionalismo global, con mesas dedicadas, además, al derecho administrativo y al proceso penal panameño.

2. Desarrollo de las jornadas

Primera jornada (25 de marzo de 2026). Acto académico de investidura de doctor *honoris causa* y conversatorio magistral «La Constitución de la Tierra y los desafíos del constitucionalismo global».

Segunda jornada (26 de marzo de 2026). Conferencias de Miguel Carbonell, «Constitucionalismo, garantías y desafíos globales en el siglo XXI»; Jorge Enrique Ibáñez Najar, «Hacia un constitucionalismo global para la protección universal de los derechos humanos»; y Grettel Villalaz de Allen, «La responsabilidad patrimonial del Estado por silencio administrativo». Panel de expertos «Fallos de los tribunales de justicia: ¿intérpretes o legisladores en el proceso penal?».

Tercera jornada (27 de marzo de 2026). Conferencias de Carlo Ferrajoli, «La efectividad de los derechos fundamentales y la perspectiva del constitucionalismo global»; Claudia E. Zalazar, «Constitucionalismo global y cambio climático»; y Rodolfo Godoy Peña, «El sujeto que falta: la Constitución de la Tierra y la regeneración del ciudadano». Panel de expertos «La eficacia de los recursos de anulación y casación en el sistema penal panameño: desafíos para la tutela judicial efectiva».

3. Actos institucionales y acuerdos

a) Investidura de doctor *honoris causa*. En la primera jornada del congreso, el 25 de marzo de 2026, ISAE Universidad confirió el grado de doctor *honoris causa* a Luigi Ferrajoli y a Miguel

Carbonell, en reconocimiento de sus aportes al desarrollo del derecho en los ámbitos universal e iberoamericano. La ocasión coincidió con la primera visita de ambos juristas a Panamá.

b) Creación de la Cátedra Itinerante. Al cierre de la primera jornada, el moderador dio cuenta de la reciente creación de la Cátedra Itinerante, concebida como un primer paso para promover el estudio, la difusión y el análisis de la propuesta de la Constitución de la Tierra en los espacios académicos de la región. La iniciativa se inscribe en la red de cátedras itinerantes a la que se refirió Claudia E. Zalazar en su conferencia, que propugna la creación y la consolidación de cátedras de la Constitución de la Tierra en cada país.

c) Homenaje *in memoriam*. Durante el congreso, varios ponentes rindieron homenaje a la memoria de Plutarco Hernán Arrocha Rodríguez, fundador de ISAE Universidad y presidente de su Junta Directiva, a quien se dedica este volumen.