

La incorporación de los presupuestos de los procesos estructurales por el Supremo Tribunal Federal de Brasil en el juicio de litigios estructurales*

Incorporation of the Premises of Structural Litigation by the Brazilian Federal Supreme Court in the Adjudication of Structural Disputes

MÔNIA CLARISSA HENNIG LEAL**

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)

ELIZIANE FARDIN DE VARGAS***

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)

Resumen: El estudio analiza la incorporación de los presupuestos de la teoría de los procesos estructurales por parte del Supremo Tribunal Federal de Brasil en las decisiones en etapa de seguimiento por el Núcleo de Procesos Estructurales y Complejos (ADPF 347, 635 y 709). Por tanto, adoptando el método de enfoque deductivo y el método de procedimiento analítico, se abordan los aportes teóricos sobre los litigios, procesos y decisiones estructurales, enumerando los presupuestos de la teoría de los procesos estructurales. Se exploran cuáles fueron las reestructuraciones internas que el Tribunal Supremo Federal implementó con el fin de ajustar los procedimientos judiciales de tratamiento de los litigios estructurales ante la falta de regulación legislativa de los procesos estructurales en Brasil. Por último, tomando como

* Este artículo se realizó con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior Brasil (Capes, por sus siglas en portugués), con código de financiamiento 001. Es el resultado del proyecto de investigación «Fórmulas» con el objetivo de evaluar la teoría temática del «Margen de apreciación del legislador» (*Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers*), de conformidad con las políticas públicas de inclusión social y de protección a las minorías del Tribunal Supremo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (CNPq, por sus siglas en portugués), Decreto N.º 14/2014-Proceso 454740/2014-0; y por el Programa de investigación Gaucho-Fapergs, Decreto N.º 02/2014-Expediente 2351-2551/14-5. Esta investigación se encuentra vinculada al grupo de investigación Jurisdicción Constitucional Abierta (vinculado a CNPq) y es desarrollada de manera conjunta con el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Cieppp, por sus siglas en portugués), financiado por Financiadora de Estudos e Projetos (Finep, por sus siglas en portugués) y el Observatorio de Jurisdicción Constitucional Latino Americana —también financiado por Finep—, ambos vinculados al programa de estudios de Posgrado en Derecho (maestría y doctorado) de la Universidad de Santa Cruz do Sul.

** Posdoctorada por la Universidad Ruprecht-KarlsUniversität Heidelberg (Alemania), donde se ha desempeñado como investigadora, y doctora en Derecho por la Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Brasil). Profesora del programa de Posgrado en Derecho (maestría y doctorado) de la Universidad de Santa Cruz do Sul (Brasil), donde enseña las asignaturas de Jurisdicción Constitucional y de Control Jurisdiccional de Políticas Públicas, respectivamente. Es coordinadora del grupo de investigación Jurisdicción Constitucional Abierta, vinculado a CNPq; y becaria de productividad investigadora del CNPq. Código ORCID: 0000-0002-3446-1302. Correo electrónico: moniah@unisc.br

*** Doctora por el Programa de Posgrado Stricto Sensu en Derechos Sociales y Políticas Públicas de la Universidad de Santa Cruz do Sul. Bachiller y magister en Derecho por la misma casa de estudios. Miembro del grupo de investigación Jurisdicción Constitucional Abierta, vinculado a CNPq. Código ORCID: 0000-0002-3192-659X. Correo electrónico: elizianefardin@hotmail.com

base los presupuestos de los procesos estructurales identificados al inicio del estudio, se analiza el contenido de las decisiones del Supremo Tribunal Federal con la intención de verificar si estas respetan e incorporan los elementos básicos de los procesos estructurales. De este análisis se concluye que las tres decisiones incorporan una perspectiva dialógica (tanto institucional como de las partes con el poder público), priorizan la participación de los grupos afectados en la construcción de decisiones justas y efectivas, aplican una actuación experimentalista, agregan mecanismos de seguimiento de la implementación y efectividad de la decisión y, en algunas ocasiones, realizan una traducción jurídico-cultural de experiencias y remedios estructurales extranjeros, aprendiendo de casos similares ya juzgados por cortes de otros países, adaptando estos estándares a la realidad brasileña.

Palabras clave: Litigios estructurales, procesos estructurales, Supremo Tribunal Federal, Núcleo de Procesos Estructurales y Complejos, experimentalismo

Abstract: The study examines the incorporation of the premises of structural litigation theory by the Brazilian Federal Supreme Court in decisions under monitoring by the Center for Complex Structural Litigation (ADPFs 347, 635 and 709). Adopting a deductive approach and an analytical procedural method, theoretical contributions related to disputes, processes and structural decisions are initially addressed, including a list of the premises of structural process theory. The article explores the internal restructurings that the Brazilian Federal Supreme Court has implemented to adjust judicial procedures to handle structural disputes in the absence of regulation on structural processes in Brazil. Finally, based on the premises of structural processes identified at the beginning of the study, the contents of Brazilian Federal Supreme Court decisions are analyzed, with the aim of verifying whether they incorporate the elements of structural processes. We conclude that the three decisions analyzed incorporate a dialogical perspective (both institutional and between the parties involved and the State), prioritize the participation of affected groups in the formulation of fair and effective decisions, apply an experimentalist approach, apply mechanisms for monitoring the implementation and effectiveness of the decision, and, on some occasions, involve a legal-cultural translation of structural experiences and remedies from other countries by learning from similar cases judged by courts elsewhere and adapting those standards to the Brazilian context.

Keywords: Structural disputes, structural litigation, Brazilian Federal Supreme Court, Center for Complex Structural Litigation, experimentalism

I. INTRODUCCIÓN.- II. LITIGIOS, PROCESOS Y DECISIONES ESTRUCTURALES: LA COMPRENSIÓN DE CONCEPTOS Y EL LISTADO DE PRESUPUESTOS PARA SUPERAR PROBLEMAS ESTRUCTURALES.- III. LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGISLATIVA DE LOS LITIGIOS ESTRUCTURALES Y LA NECESIDAD DE REESTRUCTURACIÓN INTERNA DE LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DE BRASIL PARA ABORDAR LOS LITIGIOS ESTRUCTURALES.- IV. UN ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DE PRESUPUESTOS INHERENTES A LOS PROCESOS ESTRUCTURALES EN

LA RESOLUCIÓN DE LITIGIOS ESTRUCTURALES POR PARTE DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DE BRASIL.- IV.1. ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE UN PRECEPTO FUNDAMENTAL 347.- IV.2. ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE UN PRECEPTO FUNDAMENTAL 635.- IV.3. ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE UN PRECEPTO FUNDAMENTAL 709.- V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Los litigios estructurales cumplen una función crucial en la resolución de problemas estructurales al fomentar que los implicados amplíen sus perspectivas individuales y se centren en la lucha contra los fallos sistémicos que vulneran los derechos humanos y perpetúan las situaciones de desigualdad e injusticia a un nivel colectivo. Debido a la complejidad de los problemas estructurales y al impacto transformador que se espera conseguir con este tipo de litigios, el procedimiento judicial empleado debe adaptarse necesariamente a los presupuestos fundacionales de los distintos intentos de resolver situaciones en las que la realidad no se ajusta a la ley.

Tomando en cuenta lo anterior, al igual que la actual ausencia de regulación de procesos de litigio estructural en el sistema jurídico de Brasil y los recientes esfuerzos de reestructuración dentro del Supremo Tribunal Federal (o STF) brasileño para atender litigios estructurales, surge la siguiente pregunta: ¿las medidas establecidas por el STF de Brasil para juzgar los litigios estructurales dentro de su jurisdicción se adhieren a los presupuestos que rigen los procesos estructurales?

Al emplear un enfoque deductivo, un procedimiento analítico y una investigación bibliográfica y jurisprudencial, el presente estudio tiene como objetivo: a) comprender el rol de los litigios estructurales en la solución de los problemas estructurales a partir de las especificidades y características de los procesos y decisiones estructurales que impulsan los cambios estructurales, y enumerando algunos presupuestos elementales de la teoría del proceso estructural; b) analizar cómo el Supremo Tribunal Federal de Brasil ha reestructurado internamente su procedimiento judicial para abordar los litigios estructurales, ante la falta de regulación de procesos estructurales por el sistema nacional jurídico; y c) identificar, a partir de las decisiones supervisadas por el Núcleo de Procesos Estructurales y Complejos —en adelante, Nupec— (ADPF 347, 635 y 709), si el mayor tribunal de Brasil ha incorporado los presupuestos inherentes de los procesos estructurales en su juicio de litigios estructurales dentro de su jurisdicción.

101

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

MÔNIA CLARISSA HENNIG LEAL Y
ELIZIANE FARDIN DE VARGAS

II. LITIGIOS, PROCESOS Y DECISIONES ESTRUCTURALES: LA COMPRENSIÓN DE CONCEPTOS Y EL LISTADO DE PRESUPUESTOS PARA SUPERAR PROBLEMAS ESTRUCTURALES

En los casos de violación inherente de los derechos humanos fundamentales en las formas en las que operan instituciones públicas o privadas, existe una tendencia creciente a llevar ante el poder judicial los litigios estructurales, con demandas de litigios estructurales que pretenden lograr transformaciones sustanciales para abordar las violaciones sistemáticas de los derechos.

Con el propósito de conceptualizar estos conflictos de carácter estructural, França (2022a) señala que «los litigios estructurales son cuestiones complejas que, para ser resueltas, requieren el ajuste o implementación de políticas públicas y/o la reestructuración de instituciones estatales cuyos métodos de acción (o negligencia) vulneran los derechos fundamentales» (p. 407)¹.

De este modo, se reconoce la importancia de este tipo de demanda para enfrentar las deficiencias en la elaboración de políticas públicas, lo que permite la búsqueda de una adecuada defensa de los derechos a través de la correcta elaboración de políticas públicas. Cuando el Estado no implementa las políticas públicas, el Poder Judicial, que también es responsable de garantizar el respeto y la aplicación de los preceptos constitucionales, puede y debe intervenir para asegurar el cumplimiento de dichos objetivos. Esto no implica invalidar a los otros poderes del Estado, sino garantizar que se cumpla lo determinado por los legisladores constitucionales. Si el Poder Judicial no actúa sobre las fallas que identifica, estaría proporcionando una protección inadecuada de los derechos, en contra del principio de tutela efectiva, dado que es su responsabilidad garantizar la defensa de los derechos fundamentales (Santos, 2021, p. 25).

Para definir los litigios estructurales, Puga (2014) enumera las siete características más usadas en la literatura para identificar este tipo de litigios: a) la participación de varios actores procesales; b) los casos involucran a un grupo de individuos afectados que no participan directamente en el proceso judicial, sino que son representados por otros miembros del grupo o por terceros autorizados legalmente; c) el problema tiene una causa originaria que provoca una violación de derechos en efecto dominó, causa que en general se origina en una norma jurídica, en una política o práctica (pública o privada), o en una condición o situación social que perjudica intereses de manera sistémica o estructural, aunque no siempre de manera uniforme; d) la

¹ Traducción de las autoras.

manera en la que opera una institución estatal o burocrática, que sirve de contexto a la situación o condición social violatoria de derechos; e) los demandantes afirman sus valores y/o exigen derechos de naturaleza económica, social o cultural; f) los reclamos involucran la distribución de bienes y recursos; y g) la emisión de una decisión judicial que comprende una serie de órdenes que deben ser continuamente implementadas y ejecutadas a largo plazo (pp. 45-46).

Dados estos elementos constitutivos, que ponen de manifiesto la complejidad inherente a los litigios estructurales, las respuestas judiciales necesarias serán igual de complejas. Si el objetivo es simplemente que cese la violación de derechos, puede encontrarse una posible solución temporal al problema; sin embargo, la situación puede repetirse en el futuro (Vitorelli, 2022, p. 287).

Este aspecto subraya la importancia, en dichos casos, de que la decisión se distinga del modelo tradicional, incluya respuestas difusas de carácter anticipatorio, e implique la implementación de medidas previstas en la decisión que se prolongan en el tiempo y que tengan por objeto lograr resultados verdaderamente transformadores para toda la comunidad (Fiss, 1979, p. 2). La judicialización de un litigio estructural, por tanto, «pretende erradicar las causas profundas del conflicto en lugar de limitarse a abordar sus consecuencias resultantes. Por lo tanto, un proceso de litigio estructural pretende reconstruir un determinado estado de cosas, en vez de eliminar, reparar o castigar comportamientos aislados» (França, 2022a, p. 407)².

Suele ser común que el Poder Judicial, cuando trata con demandas complejas como las relacionadas con la judicialización de las políticas públicas, emplee modelos de resolución más tradicionales, rápidos, individualistas y, por ello, menos eficaces en términos de resolución del problema estructural. Al pasar por alto una perspectiva más amplia (estructural) que considere las causas profundas y no solo las consecuencias, no se desarrollan soluciones capaces de combatir el defecto estructural desde un punto de vista colectivo. Esto conduce a una garantía selectiva de los derechos fundamentales solo para aquellos individuos que poseen los conocimientos y los recursos financieros para defender sus intereses judicialmente (p. 400).

La ineficacia del modelo de proceso tradicional (de naturaleza liberal e individualista) para la resolución de litigios estructurales también se debe al hecho de que estas acciones no pretenden cuestionar un acto aislado de violación y restaurar un *statu quo*, sino cuestionar la institucionalización y reproducción de los factores que conducen a la violación estructural, así como exigir la reorganización de la estructura/

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

² Traducción de las autoras.

agencia para evitar la repetición de actos ilícitos con la misma causa (p. 405).

Al llegar a este punto, surge la pregunta: ¿cuál es el procedimiento judicial adecuado para dar soluciones a este tipo de reclamaciones? Con base en la teoría estadounidense —que originó el debate sobre el tema de los litigios estructurales—, Owen Fiss (2017) sostiene que el litigio estructural es un instrumento judicial a través del cual el juez, enfrentando una estructura burocrática que socava valores constitucionalmente protegidos, emprende la tarea de reestructurar los arreglos institucionales para eliminar la amenaza a los derechos (p. 120).

Sin embargo, la definición del marco procesal para llevar a cabo este proceso estructural dependerá de la naturaleza del litigio que se aborde (por ejemplo, el hacinamiento en las cárceles, la insuficiencia de plazas en guarderías públicas, la discriminación estructural, la letalidad policial y las crisis medioambientales, entre otros). Además, puede ser necesario combinar más de un proceso estructural; es decir, generar, aprobar y aplicar un plan estructural, todo ello en un entorno altamente democrático en el que el diálogo entre los poderes del Estado y la sociedad civil sea una realidad (Jobim, 2022, p. 857).

En vista de ello, el litigio para abordar problemas estructurales exige una nueva forma de actuación judicial. Pero no solo eso, también requiere una reformulación del modo tradicional de proporcionar protección judicial, un cambio en el énfasis del procedimiento judicial hacia un papel más activo que incluya el empoderamiento de las partes implicadas, la apelación de una estrecha cooperación para resolver el conflicto estructural y el fomento de una amplia participación y diálogo entre los implicados y la sociedad civil (Santos, 2021, pp. 69-70).

El proceso estructural, debido a su complejidad, se resuelve por etapas, siguiendo un procedimiento cíclico y en espiral. Este modelo incorpora el proceso continuo de construcción y reconstrucción inherente a la resolución de litigios estructurales a través de decisiones estructurales. En consecuencia, estos casos no se resuelven a través de un proceso lineal de toma de decisiones sino que el proceso permite retrocesos, revisiones y medidas alternativas más allá de las inicialmente establecidas (Vitorelli, 2022, pp. 296-297).

Según Vitorelli (2022), el camino cíclico y en espiral del procedimiento judicial de resolución de procesos estructurales³ implica seis etapas:

3 «El litigio estructural es un tipo de litigio en el que la violación impugnada surge de las operaciones de una estructura burocrática, ya sea pública o privada y que, debido a las características del contexto en el que se produce, la resolución requiere la reestructuración del funcionamiento de esa estructura. [...] Los casos estructurales son acciones judiciales dirigidas a la reestructuración de una institución pública o privada cuyo comportamiento causa, fomenta o posibilita el litigio estructural» (Vitorelli, 2018, pp. 340 y 347). Traducción de las autoras.

1. La comprensión de las características del litigio en toda su complejidad y conflictividad, permitiendo que los diferentes grupos de interés sean escuchados, con respeto al carácter policéntrico del litigio.
2. El desarrollo de un plan para modificar el funcionamiento de la estructura, en un documento o mediante diversos acuerdos u órdenes judiciales, con el objetivo de cambiar su comportamiento indeseable.
3. La implementación de este plan, ya sea de manera obligatoria o mediante negociación.
4. La evaluación de los resultados de la implementación para garantizar que se produce el resultado social previsto al inicio del proceso: corregir la infracción y lograr condiciones que impidan que se repita en el futuro.
5. La revisión del plan en función de los resultados evaluados para abordar aspectos no reconocidos inicialmente o mitigar efectos secundarios imprevistos.
6. La implementación del plan revisado, lo que reinicia el ciclo, que continúa hasta que se resuelva el litigio. Es decir, desde el contexto de los procesos estructurales hasta que se alcance el resultado social que se considere adecuado según las circunstancias del conflicto (p. 297)⁴.

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES
INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

Por el contrario, Didier Jr. *et al.* (2020) sostienen que el proceso estructural es un proceso bifurcado que implica el reconocimiento inicial y la definición del problema estructural, seguido de la definición del plan de reestructuración necesario (p. 65). Arenhart (2013), por su parte, sostiene que los procesos estructurales implican decisiones en serie, pues a partir de la decisión inicial, genérica y amplia, surge posteriormente una cadena de nuevas decisiones, junto con medidas más específicas que fomentan la protección de los derechos inicialmente reconocidos (p. 394). Para resumir los conceptos, el litigio estructural se refiere a problemas complejos que deben ser abordados a través de un proceso estructural, en el cual el Poder Judicial emite una decisión que señala soluciones estructurales destinadas a resolver la situación que involucran la violación de los derechos humanos y fundamentales. La teoría de los procesos estructurales implica varios tipos de soluciones, como las «decisiones estructurales» (de la Corte Suprema de los Estados Unidos), el «estado de cosas inconstitucional» (de la Corte Constitucional de Colombia) y el «compromiso significativo» (de la Corte Constitucional de Sudáfrica) (Machado Segundo & Serafim, 2022, p. 94).

4 Traducción de las autoras.

Para profundizar de manera breve en estas soluciones, las cuales tienen su origen en la jurisprudencia de diferentes tribunales constitucionales, las «decisiones estructurales» son emitidas por el Supremo Tribunal de los Estados Unidos y tienen como objetivo solucionar problemas sistemáticos con amplio impacto social. Los casos suelen implicar interpretación constitucional y pueden ocasionar la reestructuración de las instituciones gubernamentales o la implementación de políticas públicas a través de acciones judiciales. La decisión estructural, en el contexto de los Estados Unidos, se creó como un mecanismo jurídico que tenía como objetivo eliminar la segregación racial en las escuelas. Surgió cuando los jueces federales trataron de ejecutar la decisión de la Corte Suprema de 1954 en el caso *Brown vs. Board of Education*, el cual obligó la transformación de los sistemas de escuelas segregadas a sistemas unitarios y no raciales. Sin embargo, debido al éxito que tuvo, terminó usándose también en otros casos. Según Owen Fiss (2022),

a finales de la década de 1960, abogados y jueces intentaron aplicar en otros ámbitos las lecciones aprendidas en los casos de desegregación escolar. Como resultado, la solución elaborada en los casos escolares se empleó para reformar hospitales, departamentos de policía, departamentos de vivienda y prisiones (p. 35).

Tomando en consideración que el proceso judicial estructural busca erradicar una amenaza continua hacia los valores constitucionales a través de la emisión de decisiones estructurales, estas funcionan como un mecanismo formal a través de las cuales el Tribunal emite directrices sobre cómo debe alcanzarse este objetivo, y pretenden eliminar la posibilidad de persistencia o recurrencia de la violación de derechos en el futuro, tal como indica Fiss (1978, p. 11). Así, las decisiones estructurales no son estáticas, sino que están sujetas a ser modificadas en función de las necesidades y de la evolución de los hechos del caso, lo que significa que:

el juez mantiene una relación continua con la institución durante un periodo de tiempo significativo. No existe un método fácil y único para reconstruir una institución; una serie de intervenciones son inevitables, ya que se debe evaluar la conducta de los demandados y dar nuevas instrucciones una y otra vez. Las decisiones estructurales implican un proceso de interacción continua (p. 28).

Por lo tanto, las sanciones se emiten a través de fallos suplementarios mediante los cuales, «en cada ciclo de procesos suplementarios de reparación judicial, la obligación correctiva se define cada vez con mayor especificidad» (p. 36). Así, el enfoque judicial del problema estructural es prospectivo, lo que significa que este tipo de medida es de particular importancia en las reformas estructurales.

Por otro lado, el «estado de cosas inconstitucional» es una doctrina de la Corte Constitucional de Colombia con el objetivo de abordar situaciones que involucran violaciones de derechos generalizadas y sistemáticas. Es decir, al declarar un estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional de Colombia está afirmando que una determinada situación implica graves violaciones de derechos humanos, los cuales suelen ser abordados en un constitucionalismo comparado bajo el término «casos estructurales» (Garavito, 2009, p. 435). Ante la magnitud del problema, en lugar de enfocarse en casos de manera individual, la Corte elige declarar un «estado de cosas inconstitucional» —con base en un determinado criterio establecido en la jurisprudencia misma de la Corte de Colombia⁵— y, de este modo, reconoce el deterioro de un sector en particular e insta al Gobierno a adoptar medidas integrales para abordar las violaciones de derechos y para beneficiar a aquellos individuos que fueron afectados por las violaciones de derechos como resultado del «estado de cosas inconstitucional», pero que no buscan protección legal.

Esto se puede observar en la Sentencia T-025/2004 de la Corte Constitucional de Colombia. En esa ocasión, la Corte —revisando y acumulando 108 acciones de tutela interpuestas en 22 ciudades del país por 1150 familias desplazadas— declaró que la situación de los desplazados internos constituía un «estado de cosas inconstitucional», derivado del incumplimiento del Estado de su deber de protección (Garavito & Franco, 2015, p. 64).

La decisión no solo reconocía las violaciones de derechos humanos, sino que también exigía que las consecuencias de la sentencia se apliquen a todos los desplazados, independientemente de que hayan interpuesto una acción de tutela. Para abordar el problema desde un enfoque integral, la Corte de Colombia emitió varios decretos que exigían en particular que el estado desarrolle un plan para abordar el «estado de cosas inconstitucional». La Corte también se comprometió a monitorear el cumplimiento por parte del Estado de las disposiciones de

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

5 Broocke (2021) describe seis criterios definidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, enfatizando que estos no son exhaustivos ni siempre concurrentes y que la Corte puede reconocer otras circunstancias en su juicio de futuros casos. Según el autor: «A partir de la determinación fáctica de ciertas circunstancias que lo indican, la Corte define si un litigio estructural constituye un ECI [estado de cosas inconstitucional], habiéndose establecido en su propia jurisprudencia los factores a valorar de la siguiente manera: i) vulneración masiva y generalizada de diversos derechos constitucionales que afecte a un número significativo de personas; ii) incumplimiento prolongado por parte de las autoridades de sus obligaciones de garantía de estos derechos; iii) adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento de garantía del derecho vulnerado; iv) la falta de la emisión de las medidas legislativas, administrativas o presupuestarias necesarias para evitar la vulneración de derechos; v) la existencia de un problema social cuya solución implica la intervención de múltiples entidades, requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones, y demanda un nivel de recursos que exige un esfuerzo presupuestal adicional significativo; y vi) si todos los afectados recurrieran a la acción de tutela para obtener sus derechos, se produciría una congestión judicial masiva» (p. 36). Traducción de las autoras.

la sentencia T-25. Para ello empleó diversos instrumentos, incluyendo la celebración de audiencias públicas y sesiones técnicas, creando así un consejo especial de monitoreo del cumplimiento y emitiendo mandatos de monitoreo (pp. 66-67).

La declaración de un «estado de cosas inconstitucional» tiene una finalidad práctica y, debido al carácter jurídico y político de esta doctrina, requiere un seguimiento constante para garantizar la eficacia de los mecanismos judiciales y así hacer frente a la situación inconstitucional. En cuanto a la función jurídica y política del «estado de cosas inconstitucional» o ECI, Cesar Rodríguez Garavito (2009) identifica su carácter pragmático como su principal característica (p. 438). El reconocimiento de un estado de cosas inconstitucional tiene una finalidad práctica en la medida en que busca esencialmente obligar al Estado a crear, implementar, financiar y evaluar las políticas públicas necesarias para abordar la violación masiva de derechos que dio lugar a esta declaración. Asimismo, exige un seguimiento continuo de todos los ECI para garantizar que la sentencia que lo declara sea efectiva y fomenta la colaboración entre los diversos agentes públicos y privados implicados en casos estructurales.

Esta breve descripción de la doctrina del estado de cosas inconstitucional demuestra su pertinencia para abordar litigios estructurales. Además, cabe señalar la primacía de las herramientas judiciales inherentes a los procesos estructurales, así como el refuerzo del diálogo institucional y social, la mayor participación de las distintas partes interesadas en el proceso, el monitoreo permanente del cumplimiento de la decisión judicial tras la emisión de la sentencia y la extensión de las consecuencias de la decisión por encima de un caso individual.

Finalmente, es necesario examinar la herramienta de «compromiso significativo» usada por la Corte Constitucional de Sudáfrica, por medio de la cual el Poder Judicial «funciona como una fuerza motriz que despierta a los poderes políticos de la inercia, promoviendo un diálogo entre las entidades judiciales y administrativas, incluyendo en este proceso a los segmentos de la población afectados por la inercia del Estado» (Serafim, 2019, p. 109)⁶. De manera muy similar a la declaración de un estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional de Colombia, la teoría del compromiso significativo tiene como objetivo fomentar el desarrollo de soluciones a través de la colaboración entre las autoridades públicas y la sociedad. Para ello, la Corte funciona como coordinadora de este diálogo, promoviendo la cooperación entre las autoridades públicas y los agentes sociales en la creación conjunta de medidas estructurales diseñadas para superar la situación inconstitucional. Según Broocke

6 Traducción de las autoras.

(2021), este prototipo de actuación judicial «aporta un modelo de activismo judicial dialógico, compatible con la idea de “regulación experimentalista”» (p. 57)⁷.

Un ejemplo es la sentencia de la Corte Constitucional de Sudáfrica en la que se aplicó la teoría del compromiso significativo al caso *Olivia Road*, un litigio en el que estaban implicados unos cuatrocientos residentes de asentamientos informales de las afueras de Johannesburgo. Estas personas se enfrentaban a la amenaza de desalojo debido a las malas e inseguras condiciones de los edificios que habitaban. Antes de dictar sentencia, la Corte emitió una orden provisional que obligaba a las partes implicadas a «comprometerse significativamente» para resolver sus diferencias y dificultades en función de valores constitucionales, con el objetivo de mejorar la habitabilidad de los edificios y desarrollar conjuntamente un plan concreto de vivienda permanente. Esta orden judicial volvió a configurar la dinámica de poder entre los ocupantes y las autoridades públicas, ya que reconoció que esta población vulnerable tenía derechos, incluido el derecho a participar democráticamente en la toma de decisiones (Broocke, 2021, p. 56).

Una vez que los habitantes y el gobierno municipal se comprometieron a dialogar, las partes lograron un acuerdo parcial luego de varios meses. A través de este acuerdo, la municipalidad se comprometió a suspender el desalojo e implementar medidas para mejorar los edificios y la calidad de vida de los habitantes, incluyendo la limpieza de las áreas residenciales, facilitando acceso al agua y asegurando saneamiento básico (Casimiro, 2022, p. 32).

En este contexto, la Corte Constitucional asumió la responsabilidad de facilitar el diálogo y gestionar los aspectos estructurales del proceso, mientras que el estímulo a «comprometerse significativamente» impulsó la aplicación de las obligaciones relacionadas con los derechos económicos y sociales. Este enfoque ha demostrado su eficacia a la hora de conciliar los diversos intereses implicados en la toma de decisiones, fomentando un diálogo proactivo y honesto entre las partes. Además, la Corte Constitucional desempeña el papel de facilitadora en la gestión de los procedimientos estructurales, la definición de los objetivos generales, el fomento del diálogo constructivo, la supervisión de la implementación judicial de los acuerdos y el establecimiento de plazos para el suministro de la información necesaria (Broocke, 2022, p. 45).

A pesar de las similitudes entre las teorías sudafricana y colombiana, existe una diferencia sustancial entre ellas. Según Broocke (2021), a diferencia del estado de cosas inconstitucional, el «comprometerse significativamente» no implica mecanismos de monitoreo del

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

⁷ Traducción de las autoras.

cumplimiento de las disposiciones de la sentencia. En el contexto colombiano, tales mecanismos sirven de base para la emisión de medidas suplementarias durante la fase de ejecución de la decisión judicial (p. 56).

Teniendo en consideración las valiosas contribuciones doctrinales de todas las teorías mencionadas, el camino para desarrollar un modelo de procedimiento estructural que se adapte a las particularidades locales de Brasil y que, al mismo tiempo, abarque las ideas centrales de los procesos estructurales de todo el mundo debería conllevar varias acciones que tengan el objetivo de garantizar la adecuada resolución de litigios estructurales como: a) promover una amplia participación social en el proceso estructural y priorizar la acción judicial dirigida por el experimentalismo democrático, b) importar de manera crítica experiencias y soluciones estructurales del exterior, y c) incorporar mecanismos de monitoreo y seguimiento de la efectividad del cumplimiento de las acciones previstas en la decisión estructural.

En cuanto el experimentalismo democrático, esta teoría surgió en la doctrina estadounidense en artículos como «Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds», de Charles F. Sabel y William H. Simon, publicado por la *Harvard Law Review* en 2004. Para adaptar la teoría al contexto brasileño, Lanza (2022) argumenta que el experimentalismo es un método judicial dirigido a la implementación de las decisiones judiciales basado en premisas como el consenso, la amplia participación de las partes e interesados, y la garantía de que los procedimientos judiciales sean transparentes y públicos (p. 181). Las autoras afirman que el método experimentalista es compatible con el sistema jurídico de Brasil —en especial desde la promulgación del Código de Procedimiento Civil de 2015— mediante la adopción de la misma lógica que justifica la adaptación de la teoría del proceso estructural al contexto jurídico brasileño; es decir, «los presupuestos subyacentes y los fundamentos doctrinales son los mismos. Después de todo, el experimentalismo pretende ser un modelo utilizado “dentro” de un proceso estructural, lo que significa que es una parte de ese proceso» (Lanza, 2022, p. 181)⁸.

Se ha observado que, con respecto al experimentalismo democrático, en otros países la participación de la sociedad civil es un elemento esencial en el desarrollo del proceso estructural, necesario para superar las objeciones antidemocráticas y las alegaciones de falta de capacidad institucional del Poder Judicial para impulsar las transformaciones sociales. En este sentido, Jobim (2022) sostiene que un modelo de teoría del proceso estructural, «por lo tanto, implicaría la construcción democrática de un derecho procesal que abarque, inicialmente, la

8 Traducción de las autoras.

posibilidad de diálogo entre el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Sociedad Civil» (p. 862)⁹.

Este espacio de participación y diálogo también contribuye de manera importante a superar la percepción que se tiene de las intervenciones judiciales estructurales como antidemocráticas y carentes de poder para la modificación efectiva de la realidad social debido a la falta de conocimiento técnico de los jueces. En este punto, Garavito y Franco (2015), acorde con las propuestas que están a favor del experimentalismo democrático y el activismo dialógico en la reformulación de la mecánica de las intervenciones judiciales en este tipo de procesos, sostienen que esta postura tiene el potencial de superar estas objeciones (pp. 240-241)¹⁰.

Al considerar el experimentalismo como un método adecuado para llevar a cabo un proceso de litigio estructural, es importante señalar que la esencia del experimentalismo consiste en lo siguiente: la negociación entre las partes, con la posibilidad de integrar a otros interesados y expertos en las deliberaciones; la intervención judicial del tipo *rolling rule*, una decisión que establece reglas básicas pero que tiene carácter provisional, de modo que dichas medidas puedan ser continuamente reevaluadas, incluyendo la participación constante de las partes involucradas para evaluar la eficacia de las medidas adoptadas; y la transparencia, la cual asegura que las medidas adoptadas en función de la *rolling rule* se hagan públicas, garantizando así la supervisión del cumplimiento del plan de medidas estructurales (Sabel & Simon, 2017, pp. 60 y 71-73).

Por lo tanto, la importancia de incorporar el experimentalismo democrático en la práctica judicial es evidente. No solo se prioriza el diálogo continuo entre el Poder Judicial y los poderes políticos, sino que también se integra a la población afectada por la negligencia del Estado en la discusión judicial. Esto fomenta su amplia inclusión en el proceso deliberativo destinado a mitigar las carencias políticas (Machado Segundo & Serafim, 2022, p. 99).

Además, esta dimensión dialógica caracterizará la elaboración de una decisión experimentalista, ya que es crucial que las alternativas,

111

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

MÔNIA CLARISSA HENNIG LEAL Y
ELIZIANE FARDIN DE VARGAS

9 Traducción de las autoras.

10 «Esas intervenciones dan respuesta a la objeción sobre la falta de conocimiento técnico de los jueces. Mediante el control del cumplimiento de sus sentencias por medio de un proceso de seguimiento que involucra no sólo a los funcionarios públicos, sino también a una gran variedad de actores con conocimiento relevante (asociaciones profesionales, ONG, organizaciones de víctimas, expertos académicos, entre otros), los tribunales dialógicos pueden promover la búsqueda colaborativa de soluciones o, al menos, una discusión pública sobre las posibles acciones. Los efectos directos e indirectos que pueden surgir de este diálogo incluyen el desbloqueo de los procesos de política pública, la mejora de la coordinación entre organismos públicos antes desarticulados y la elaboración de políticas públicas enmarcadas en un lenguaje de derechos. Estos cambios, a su vez, pueden prevenir la judicialización indiscriminada de los conflictos» (Garavito & Franco, 2015, p. 241).

los ensayos y los errores se analicen constantemente entre las partes implicadas, como sostiene França (2022b):

siempre que un caso concreto implique cuestiones estructurales de interés público, las medidas adoptadas por las autoridades y otros agentes implicados deben ser experimentales y complejas. Si no hay lugar para el ciclo «intento → fracaso; intento → éxito; intento → descubrimiento de nuevos caminos», nunca se podrá alcanzar la solución deseada. Esto se debe a que los asuntos relacionados con las políticas públicas, por su carácter, dependen de variables impredecibles y contingentes que solo pueden identificarse en la práctica y en el momento de su implementación o ajuste (p. 406)¹¹.

Aunque los modelos que implican el experimentalismo democrático y las soluciones estructurales hayan tenido éxito en países de todo el mundo, la importación de dichos procesos debe realizarse de forma crítica. Como señalan Machado Segundo y Serafim (2022), en los estudios comparativos se debe examinar la aplicación del principio inductivo, lo que significa que la propia identificación de decisiones eficaces en otras jurisdicciones no puede garantizar la eficacia de la solución estructural en un contexto diferente al de su origen (p. 99). En este proceso, es necesario considerar el contexto (jurídico/político/histórico/social) en el que se creó esa solución estructural y adaptarlo a las necesidades de la nueva realidad en la que se aplicará.

Como se analizará más adelante, el riesgo de una incorporación no cuestionada de experiencias estructurales extranjeras es evidente, por ejemplo, en la presencia de rasgos de este razonamiento inductivo descontextualizado en el contenido del Proyecto de Ley N.º 736/2015 del Senado Federal de Brasil, que pretende incorporar en su totalidad y sin reajuste crítico soluciones estructurales de las Cortes Constitucionales de Colombia y Sudáfrica.

La implementación de una decisión estructural necesita ser monitoreada, ya sea a través de la supervisión del Poder Judicial o por un panel de expertos responsables de la misma, para medir los avances y retrocesos en el tratamiento del problema, y de ser necesario solicitar al Poder Judicial que revise o establezca nuevas soluciones estructurales. En este sentido, según Osuna (2015), la puesta en práctica de la decisión se apoya en mecanismos de monitoreo periódicos y públicos. Así, al preservar

su competencia sobre el caso después de la sentencia, las cortes dialógicas suelen dictar nuevas decisiones a la luz de los avances y retrocesos del proceso, y alentar la discusión entre los actores del caso en audiencias públicas y deliberativas (pp. 114-115).

¹¹ Traducción de las autoras.

Imponer disciplina en el proceso estructural en la legislación de Brasil no es una tarea sencilla. Además de los puntos señalados anteriormente, existen obstáculos relacionados con la necesidad de reestructurar la aplicación de determinados principios jurídicos (como el principio de la demanda, la flexibilidad del procedimiento judicial y la cooperación de las partes). Asimismo, existen mayores gastos económicos y financiamiento no solo para el propio proceso de litigios, sino también para la fase de control del cumplimiento de las decisiones estructurales (Mossoi & Medina, 2020, p. 267).

Si la ausencia de regulación específica ha generado problemas, paradójicamente, una estandarización deficiente puede ser igual de perjudicial. Esto se debe a que un proceso rígido en el litigio estructural, la incorporación de un marco procesal que obligue a la Corte a establecer soluciones estructurales rígidas, rigurosas y unilaterales en exceso, y la falta de un mecanismo para supervisar de manera eficaz el cumplimiento de la decisión, pueden poner en peligro la eficacia de los procesos de litigio estructural en Brasil.

En particular, sobre la rigidez procesal, cabe señalar que el procedimiento a través del cual se desarrolla el litigio estructural debe ser flexible por completo. Esto se debe a que delimitar estrictamente y de antemano las complejidades procesales de este tipo de litigio implica ignorar el hecho de que los litigios estructurales tienen objetos distintos, por lo que se requieren procedimientos variados para abordar cada caso (Didier Jr. *et al.*, 2020, p. 53).

A diferencia de las críticas dirigidas a la reglamentación, una estandarización mínima que aborde en específico las demandas estructurales podría contribuir a la previsibilidad y seguridad jurídica en la implementación de las técnicas judiciales estructurales (Bockenek, 2022, p. 32). En este sentido, cabe señalar el avance legislativo con la promulgación de las nuevas disposiciones de la Ley N.º 13.665/2018, Estatuto de «Introducción al Derecho brasileño» (LINDB, por sus siglas en portugués), que detalla los preceptos que deben seguir y aplicar los jueces y administradores en sus actividades, en especial en el contexto de litigios, conflictos y procesos estructurales. Entre los aspectos abordados en el LINDB se distinguen el consecuencialismo de las decisiones judiciales e instauración de políticas públicas como instrumento de participación democrática en el proceso de toma de decisiones judiciales (p. 35).

Es evidente que la teoría de los procesos estructurales para litigios estructurales aún tiene un largo camino por recorrer. Todavía es necesario reinterpretar muchos aspectos del modelo tradicional del derecho procesal civil (como los relacionados a las demandas, las partes, *res iudicata*, la legitimación, la prueba, la sentencia y la ejecución)

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

para adaptar los requisitos procesales de los litigios estructurales (Arenhart, 2013).

Además de la reinterpretación de las instituciones jurídicas tradicionales y la legislación para adaptar este nuevo procedimiento, es necesario un cambio en la mentalidad de los implicados en el litigio estructural (con énfasis en el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Pública). Deben adoptar nuevas herramientas, técnicas e incluso una nueva manera de pensar sobre el litigio estructural en sus prácticas diarias. La promulgación de leyes es inútil ante la ausencia de una verdadera decisión política para promover cambios que esté acompañada de capacitación del personal, desarrollo de habilidades técnicas y mejora de la infraestructura adecuada (Santos, 2021, p. 15).

Después de analizar algunos de los conceptos y premisas esenciales necesarios para entender cómo se deben procesar judicialmente los litigios estructurales, el siguiente paso es analizar cómo el Supremo Tribunal Federal de Brasil ha asumido esta falta de regulación sobre el tema y ha proporcionado soluciones a los litigios estructurales dentro de su jurisdicción.

III. LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGISLATIVA DE LOS LITIGIOS ESTRUCTURALES Y LA NECESIDAD DE REESTRUCTURACIÓN INTERNA DE LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DE BRASIL PARA ABORDAR LOS LITIGIOS ESTRUCTURALES

Debido al aumento de los debates sobre litigios estructurales y procesos de litigios en Brasil desde 2014, se han presentado tres proyectos de ley¹² con la intención de proporcionar bases para los litigios estructurales en Brasil.

Los pioneros de este trabajo fueron los procesalistas Ada Pellegrini Grinover y Kazuo Watanabe, afiliados al Centro de Estudios e Investigaciones Judiciales de Brasil, quienes fueron los principales responsables de la redacción del texto del Proyecto de Ley N.º 8058/2014, posteriormente presentado en la Cámara de Diputados por el diputado federal Paulo Teixeira.

Este proyecto de ley pretendía implementar un procedimiento de control de las intervenciones judiciales en materia de las políticas públicas.

¹² Además de estos proyectos de ley presentados anteriormente, el 4 de marzo de 2024 el Senado Federal de Brasil estableció una comisión compuesta por quince juristas responsables de redactar una nueva propuesta de anteproyecto de una Ley de Proceso de Litigio Estructural en Brasil en un plazo de ciento ochenta días (Acto del Presidente del Senado N.º 03/2024, 2024).

Aunque no era su enfoque principal¹³, terminó abordando el tema de litigios estructurales no solo por anticipar elementos característicos de los litigios estructurales, sino también porque el litigio estructural es un medio eficaz para revisar y corregir posibles omisiones y/o deficiencias en las políticas públicas. Cuando las políticas públicas son deficientes, restringen los derechos fundamentales, lo que puede causar una violación sistemática de los derechos humanos.

Sin embargo, en 2023 el Proyecto de Ley N.º 8058/2014 fue archivado al final de la legislatura, al no haber logrado un éxito significativo en la creación de normas estructurales de operación para orientar las intervenciones judiciales en las políticas públicas.

En 2015, con la Sentencia N.º 347 sobre Alegación de Incumplimiento de un Precepto Fundamental (ADPF, por sus siglas en portugués) y la declaración de un estado de cosas inconstitucional en las prisiones de Brasil, creció la preocupación por el uso inadecuado del ECI por parte del Supremo Tribunal Federal de Brasil. En vista de ello, el senador Antonio Carlos Valadares presentó el Proyecto de Ley del Senado N.º 736/2015 con el objetivo de establecer requisitos y límites en el análisis judicial de la constitucionalidad —tanto concentrada como difusa— de las políticas públicas por parte del STF de Brasil. Otro objetivo era regular la declaración de estado inconstitucional de cosas y la emisión de órdenes de compromiso significativo por parte del Tribunal a los grupos afectados y a aquellos que protegen los derechos a través de litigios estructurales (Proyecto de Ley del Senado N.º 736, 2015, p. 7).

Sin embargo, como señalan Casimiro *et al.* (2023a), este proyecto de ley del Senado tiene un defecto evidente, ya que intenta combinar soluciones estructurales distintas; es decir, el estado de cosas inconstitucional desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia y el compromiso significativo, que se originó en la Corte Constitucional de Sudáfrica (p. 442). Como se observó anteriormente, no existe obstáculo para el uso de tales soluciones estructurales en la jurisdicción de Brasil, ya que el ECI reconoce violaciones sistémicas y presiona al Estado para que encuentre soluciones a los problemas estructurales. Asimismo, enfatiza la necesidad de que el Estado cumpla de manera continua con los derechos a través de políticas públicas y de la integración dialógica de los grupos afectados. No obstante, la incorporación de estas nuevas instituciones debe realizarse de forma crítica y con base en evidencias, así como con los estándares de toma de decisiones de otros países adaptados a la realidad a la que serán implementados, todo ello a partir

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

13 El término «estructural» solo se menciona una vez en el proyecto de ley —más precisamente en el artículo 2, párrafo 1, inciso I—, lo cual establece que el proceso especial de revisión judicial de las políticas públicas estará lleno de características estructurales con el objetivo de promover el diálogo institucional entre los poderes del Estado (Proyecto de Ley del Senado N.º 8058, 2014, p. 2).

de una efectiva traducción jurídico-cultural del modelo procesal (Lima & Serafim, 2021, pp. 209-210).

En 2021, tras varios debates y años de investigación sobre el desarrollo de procesos de litigios estructurales en Brasil el proyecto de ley de Ada Pellegrini Grinover, que propone una nueva ley sobre litigios de interés público (Lei da Ação Civil Pública) fue presentado en la Cámara de Diputados (Proyecto de Ley N.º 1641/2021, como sustituto de los Proyectos de Ley N.º 4441/2020 y N.º 4778/2020)¹⁴. Este proyecto de ley está relacionado con nuestro tema, ya que el litigio de interés público representa un valioso instrumento procesal para buscar la resolución de litigios estructurales por parte del Poder Judicial¹⁵.

A pesar de que las propuestas legislativas no han logrado un progreso eficaz en el establecimiento mínimo de normas para ser tomadas como directrices para el litigio estructural, en la práctica los tribunales y jueces del país —en especial, los que están bajo el ámbito del Supremo Tribunal Federal de Brasil—, atentos a la evolución doctrinal y frente a la necesidad emergente de tratar los litigios estructurales, han incorporado de forma independiente parámetros especiales para abordar los litigios estructurales a través de la posibilidad de un proceso estructural.

Un ejemplo de ello es la Resolución N.º 790/2022 del STF de Brasil, del 22 de diciembre de 2022, por la cual el mayor tribunal de Brasil incorporó por primera vez un procedimiento diferenciado para abordar los litigios estructurales dentro de su jurisdicción. La resolución creó el Centro de Resolución Alternativa de Conflictos del Supremo Tribunal Federal de Brasil (Cesal/STF, por sus siglas en portugués), que se integró en el Centro de Coordinación y Apoyo de Demandas Estructurales y Litigios Complejos (Cadec/STF, por sus siglas en portugués) (p. 2).

Ese centro se encargaba de asistir, cuando así lo solicitaba el ponente del caso (Resolución N.º 790/2022, 2022, art. 4), para la resolución de demandas estructurales y litigios complejos de la jurisdicción del máximo Tribunal de Brasil. Esto significaba que los problemas estructurales señalados en las acciones remitidas al Cadec/STF eran objeto de un análisis minucioso con el fin de definir las medidas, incluidos los plazos y metas, que eran necesarios para gestionar de manera adecuada la cuestión, tal como indica su artículo 5 (pp. 2-3)¹⁶.

¹⁴ Cuando esta investigación estaba concluyendo, el Proyecto de Ley N.º 1641/2021 se había combinado con el Proyecto de Ley N.º 4441/2020 y estaba siendo examinado por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía.

¹⁵ Un ejemplo de ello es la Acción Civil Pública (ACP) relacionada con el carbón, que abordó las protecciones medioambientales en una zona de minería de carbón de Criciúma, Santa Catarina, con el objetivo de desarrollar e implementar un plan de recuperación medioambiental en la zona. Para un análisis del caso a través de la perspectiva del proceso estructural, véase Arenhart (2017, pp. 70-79).

¹⁶ Antes de su eliminación, el Cadec/STF participó incluso en la Apelación Extraordinaria de Brasil 1.366.243/SC, que se refería al reconocimiento de las repercusiones generales de la legitimidad pasiva de la Unión y la jurisdicción de los Tribunales Federales en los litigios relativos al suministro

Además, cabe señalar que la Resolución N.º 790/2022 ha progresado en aspectos que los proyectos de ley del Senado anteriormente analizados no exploraron en profundidad. Este es el caso, por ejemplo, con la disposición del artículo 6, que estipulaba que la cuestión debería ser reevaluada periódicamente (en un plazo máximo de seis meses). A pesar de su importante contribución al tratamiento de este tipo de litigios, la estructura establecida por la Resolución N.º 790/2022 fue suprimida en 2023, durante el mandato del ministro Luis Roberto Barroso como presidente del Tribunal, y sustituida y reforzada con la creación de la Asesoría de Apoyo Jurisdiccional (AAJ, por sus siglas en portugués), que funciona junto al Nupec¹⁷. De conformidad con el artículo 17, párrafo 1, inciso I del actual Reglamento de la Secretaría del STF (2024), el Nupec es responsable de apoyar en la identificación y el proceso de las acciones estructurales y complejas. Además, se encarga de preparar opiniones y notas técnicas en casos con impacto económico y social, integrando a los órganos de monitoreo para las acciones estructurales y apoyando en la elaboración de indicadores para el monitoreo, evaluación y análisis de la eficacia de las medidas adoptadas (p. 13).

La innovación significativa propiciada por la creación del Nupec es su rol en el desarrollo de indicadores que midan la eficacia de las medidas establecidas a través de los procesos, así como su apoyo en la supervisión y el monitoreo de la fase de ejecución de las decisiones, incluida la posibilidad de establecer órganos de monitoreo para tratar cada proceso estructural de manera individual (Ley Reglamentaria Interna que modifica el Reglamento de la Secretaría del Supremo Tribunal Federal, 2023, pp. 2-3).

Los impactos positivos de la estructura renovada ya son evidentes, en particular en lo que respecta a la transparencia, una característica

de medicamentos registrados en la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), pero no normalizados en el Sistema Único de Salud (SUS). De acuerdo con la sentencia: «La derivación del caso al Centro de Coordinación y Apoyo de Demandas Estructurales y Litigios Complejos (Cadec/STF) priorizaría el alineamiento de la necesidad de participación federal en casos que involucran medicamentos no estandarizados en el Sistema Único de Salud (SUS) con la facilitación del acceso a la justicia y la asistencia jurídica gratuita. Además, mejoraría el diálogo institucional del Poder Judicial, tanto para facilitar las medidas conciliatorias e intervencionistas inherentes a los litigios complejos, como para involucrar a otros órganos públicos y privados, así como a la sociedad civil, en la búsqueda de soluciones» (Ley Reglamentaria Interna que modifica el Reglamento de la Secretaría del Supremo Tribunal Federal, 2023). Traducción de las autoras.

- 17 En un acto administrativo reglamentario, el presidente del Tribunal, Luis Roberto Barroso, presentó una propuesta para reestructurar y crear la AAJ, argumentando que la supresión del Cesal no suponía un riesgo ni ignoraba la cuestión emergente de los litigios estructurales. Por el contrario, según el presidente del Supremo Tribunal Federal: «El nuevo órgano consultivo estructurará, ampliará y potenciará el actual Centro de Resolución Alternativa de Conflictos (Cesal), dotándolo de un equipo interdisciplinario adecuado a sus amplias funciones. [...] Teniendo en cuenta el aumento del número de casos estructurales que llegan al Supremo Tribunal Federal (STF) y la creciente demanda de métodos consensuales para resolver conflictos, se reconoce la necesidad de ampliar significativamente el equipo responsable y transformar estos centros en una unidad administrativa específica, encargada de prestar apoyo especializado al proceso judicial, a petición de la Presidencia y de las Oficinas» (Ley Reglamentaria Interna que modifica el Reglamento de la Secretaría del Supremo Tribunal Federal, 2023, p. 2). Traducción de las autoras.

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

inherente de los procesos estructurales. Esto se demuestra mediante la inclusión en el sitio web del Supremo Tribunal Federal de Brasil de un espacio dedicado a que el Nupec registre sus medidas en desarrollo y concluidas. Entre octubre de 2023 y febrero de 2024, la plataforma afirmaba que el Nupec había participado en lo siguiente: tres procesos en fase de monitoreo (ADPF 347, 635 y 709), veintidós audiencias técnicas y reuniones, la emisión de dieciséis notas técnicas y la asistencia en dieciséis decisiones estructurales/complejas (Núcleo de Procesos Estructurales Complejos - Nupec, 2024)¹⁸.

Sin embargo, es importante señalar que incluso antes de que la Resolución N.º 790/2022 abordara la cuestión en el ámbito del STF de Brasil, los tribunales ordinarios ya se enfrentaban a demandas relacionadas con problemas estructurales. Esto los llevó a buscar, en la medida de lo posible y de acuerdo con la delimitación de sus competencias, la creación de mecanismos judiciales para enfrentar las particularidades de estas acciones en ausencia de una regulación específica y la insuficiencia del modelo tradicional del litigio de carácter bipolar para hacer frente a los problemas estructurales.

Un ejemplo de ello es el 6.º Tribunal Regional Federal, que el 6 de octubre de 2022 (antes de la publicación de la Resolución N.º 790/2022) incorporó a su Reglamento Interno la creación de un coordinador adjunto de demandas estructurales y proyectos especiales para servir de apoyo al Tribunal en las demandas estructurales (p. 34).

Con el objetivo similar de proporcionar una base para abordar las demandas estructurales dentro de su jurisdicción —antes de la iniciativa del 6.º Tribunal Regional Federal—, la Oficina de Coordinación del Sistema de Conciliación (Sistcon, por sus siglas en portugués) del 4.º Tribunal Regional Federal, a través de la Ordenanza N.º 49/2022 del 31 de enero de 2022, creó la Oficina de Coordinación de Apoyo a las Demandas Estructurales. La creación se realizó con el objetivo principal de ayudar a las unidades jurisdiccionales para abordar controversias complejas, en especial a través de medios consensuales (p. 1).

Al igual que el Supremo Tribunal Federal de Brasil, el 4.º Tribunal Regional Federal mantiene un sitio web en el que se detalla los procesos estructurales presentados al Sistcon y los asistidos por la Oficina de Coordinación de Apoyo a las Demandas Estructurales (que en la actualidad se ocupa de nueve demandas en curso). Además, el sitio web señala el carácter pionero de la iniciativa, sus principales objetivos y las

18 En fecha más reciente, durante una revisión de este estudio realizada el 27 de mayo de 2024, se constató que estos números habían aumentado. Hasta esa fecha, Nupec había participado en siete procesos en fase de seguimiento (ADPF 347, 635, 709, 743, 746, 760 y 857), treinta y un audiencias y reuniones técnicas, la emisión de diecinueve notas técnicas y la asistencia en diecinueve decisiones estructurales/complejas (Núcleo de Procesos Estructurales Complejos - Nupec, 2024).

perspectivas del futuro para abordar las demandas estructurales (Sistema de Conciliación de la 4.^a Región - Demandas Estructurales, 2023)¹⁹.

Los distintos enfoques adoptados por los Tribunales Federales Regionales 4.^o y 6.^o son evidentes. Mientras que el 6.^o Tribunal Federal Regional se centró en la creación de una oficina de coordinación encargada de supervisar los litigios estructurales en el ámbito judicial, la ordenanza emitida por el 4.^o Tribunal Federal Regional incluye la estipulación de que estas reclamaciones deben abordarse preferentemente por medios consensuados, siempre que sea posible. Esta dimensión dialógica y la posibilidad de resolución consensuada de los conflictos, tanto judicial como extrajudicialmente, son típicas de los procesos estructurales y están estrechamente alineadas con la disposición del artículo 2, punto III del Proyecto de Ley del Senado N.º 1641/2021²⁰. En tales escenarios, si el Proyecto de Ley del Senado es aprobado, el 4.^o Tribunal Regional Federal ya estará prácticamente familiarizado con la resolución consensual de disputas en litigios estructurales, pues ya ha establecido un centro especializado dentro del sistema de conciliación dedicado a tratar demandas estructurales. Sin embargo, seguirá necesitando normas que orienten su actuación en la resolución confrontativa de demandas estructurales, por lo que se recomienda la replicación de esta experiencia por otros tribunales a fin de ofrecer a las partes interesadas la opción de utilizar medios consensuales para desarrollar soluciones a los conflictos estructurales.

En vista de lo anterior, es evidente que la ausencia de normas reguladoras de los procesos estructurales en Brasil no ha obstaculizado su reconocimiento por parte del Poder Judicial; por el contrario, ha dado lugar a una intensa evolución en lo que respecta a la protección de derechos que se buscan a través del litigio estructural. Es innegable

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

19 «El objetivo de la Comisión del Litigio Estructural del 4.^o Tribunal Regional Federal es apoyar a los jueces en el desarrollo de técnicas de litigio estructural para su aplicación a los casos en curso, así como difundir los resultados de la aplicación de estas técnicas en los procesos judiciales. El carácter pionero de esta iniciativa implica desafíos tanto en obstáculos como en límites de aplicabilidad. Sin embargo, el laboratorio de experiencias en materia de litigios estructurales no es nuevo en el ámbito judicial y ya está consolidado. Sin duda, los avances en el estudio de las técnicas procesales darán mejores resultados que la ausencia de cualquier técnica y gestión continua de los asuntos de forma no estructural e individualizada, sin un compromiso global con las políticas públicas, o sin abordar eficazmente las demandas complejas. En este contexto, nuevas herramientas y funciones para los operadores de derecho involucrados en los procesos judiciales pueden ser objeto de evaluación, estudio, sondeo e investigación teórico práctica para determinar en qué medida la judicialización de las políticas públicas, con sus desafíos y potencialidades, satisface o no las demandas de los ciudadanos y de la sociedad a través del litigio estructural. Además, la transparencia, la comunicación y los valores e intereses públicos también se evalúan a través de la adopción de nuevas prácticas procesales, siempre orientadas por la misión y los valores del poder judicial, con el objetivo de obtener resultados eficaces y concretos para la sociedad en su conjunto» (Sistema de Conciliación de la 4.^a Región - Demandas Estructurales, 2023). Traducción de las autoras.

20 «Art. 2. La protección colectiva se rige, entre otros, por los siguientes principios: III - Prevención y resolución consensual e integral de los conflictos colectivos, sean judiciales o extrajudiciales, a través de métodos como la conciliación, mediación, negociación y otros medios considerados apropiados para la resolución consensual» (Proyecto de Ley del Senado N.º 1641, 2021, p. 1). Traducción de las autoras.

que tanto el Supremo Tribunal Federal como los tribunales inferiores de Brasil se han esforzado en desarrollar reglamentos internos para ayudar al personal judicial y a los jueces en el manejo de los procesos estructurales. Esto reconoce que los procedimientos judiciales tradicionales establecidos en la legislación procesal civil son insuficientes para este tipo de demandas y que los litigios estructurales requieren una compleja reorganización de las estructuras de funcionamiento del Poder Judicial. Además, dichos litigios exigen la incorporación en las prácticas de adjudicación de los supuestos inherentes a la teoría de los procesos estructurales, que se analizarán más adelante para identificar si deben incorporarse en la práctica del STF de Brasil.

IV. UN ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DE PRE-SUPUESTOS INHERENTES A LOS PROCESOS ESTRUCTURALES EN LA RESOLUCIÓN DE LITIGIOS ESTRUCTURALES POR PARTE DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DE BRASIL

En la fase inicial de este estudio se identificaron tres elementos que, desde la perspectiva teórica adoptada, prevén las bases para el adecuado desarrollo de los procesos estructurales: a) la promoción de una amplia participación social en los procesos estructurales y la primacía de la actuación judicial basada en el experimentalismo democrático y en el diálogo, b) la importación crítica de experiencias y soluciones estructurales de otros países, y c) la incorporación de mecanismos para el monitoreo y aseguramiento de la eficacia del cumplimiento de las acciones previstas en la decisión estructural²¹.

Considerando estos elementos doctrinales y la reestructuración llevada a cabo por el Supremo Tribunal Federal de Brasil para incluir los litigios estructurales en ausencia de normas legislativas mínimas sobre la materia en el ordenamiento jurídico brasileiro, un objetivo de este artículo es explorar si las decisiones del referido Tribunal que son monitoreadas por el Centro de Litigios Estructurales y Complejos del STF de Brasil (ADPF 635, 709 y 347)²² han incorporado estos supuestos.

21 De acuerdo con la identificación de estos supuestos, Campos Mello (2024) reconoce varios elementos adicionales, esenciales para los procesos estructurales: «Sin flexibilidad procesal, amplia participación de todas las partes involucradas, experimentalismo, transparencia y responsabilidad, el Poder Judicial no puede abordar eficazmente la complejidad de los casos estructurales» (p. 369). Traducción de las autoras.

22 Como señala Patrícia Perrone Campos Mello (2024), estos tres casos ejemplifican procesos estructurales en el Supremo Tribunal Federal de Brasil. Además, comparten algunas similitudes, ya que todos ellos tratan de violaciones masivas de derechos humanos causadas por fallas sistémicas en la formulación y/o implementación de una política pública destinada a proteger a grupos vulnerables o estigmatizados, involucran acciones u omisiones de diversas autoridades públicas, y requieren una postura judicial aún no practicada por el STF de Brasil (p. 366).

IV.1. Acción por Incumplimiento de un Precepto Fundamental 347

La ADPF 347 constituye uno de los principales hitos respecto a este tema, ya que la decisión resultante desencadenó gran parte de los escritos jurídicos académicos sobre litigios estructurales y el estado de cosas inconstitucional en el país. El caso trata de la violación de los derechos humanos y fundamentales resultantes de la situación degradante en el sistema penitenciario brasileño, donde el hacinamiento, el homicidio, la tortura, la violencia sexual, la falta de condiciones mínimas de salud e higiene, la ausencia de agua, la falta de acceso a la ayuda judicial y el control de las organizaciones criminales dentro de este entorno hacen que la ejecución de las sentencias y la rehabilitación sean inalcanzables (ADPF 347: Acción Declaratoria de Precepto Fundamental N.º 347, 2015, p. 5).

El máximo Tribunal de Brasil concedió medidas cautelares, reconociendo que la situación del sistema penitenciario nacional constituye un estado de cosas inconstitucional resultante de la inacción del Estado ante el problema estructural que causa la violación generalizada de los derechos fundamentales. Esta situación requiere el establecimiento de medidas estructurales flexibles y adaptables que se sometan a un seguimiento constante por parte del STF de Brasil y otros organismos gubernamentales, así como por los grupos de personas afectadas (p. 36).

En la decisión, el ministro relator Marco Aurélio destacó además que el caso constituye un litigio estructural, y en tales contextos surge la necesidad de implementar políticas públicas o adoptar medidas correctivas a las políticas públicas existentes que no logran alcanzar los objetivos previstos. Estas acciones incluyen la asignación de recursos presupuestarios, ajustes en los acuerdos institucionales, y nuevas interpretaciones y aplicación de las leyes penales. En resumen, es imperativo promover un conjunto integral de cambios estructurales que abarque una amplia participación de las autoridades gubernamentales debido a su responsabilidad sistémica frente a las deficiencias de las acciones estatales (p. 29).

En nuestra búsqueda de evidencia de los supuestos de procesos estructurales en la decisión, comenzamos con un análisis de la importación de experiencias y recursos estructurales de otros países, en especial la importación del recurso estructural de estado de cosas inconstitucional de la Corte Constitucional de Colombia (o CCC) (Albuquerque & Serafim, 2020, p. 649).

Colombia enfrentó —y sigue enfrentando— problemas estructurales como los del sistema penitenciario brasileño. Esto impulsó a la CCC, a través de la Sentencia T-153 de 1998, a implementar medidas

121

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

judiciales destinadas a reformular las políticas penitenciarias en el país. Sin embargo, la postura de esa CCC se mostró insuficiente, resultando en una decisión de carácter paliativo²³ debido a la excesiva rigidez y unilateralidad de las medidas impuestas, a la falta de abordaje de la raíz del problema y a la ausencia de mecanismos de control del cumplimiento de la decisión judicial.

Buscando aplicar el ECI para reestructurar el sistema penitenciario brasileño, la Sentencia T-153 de Colombia fue utilizada por el peticionario de la ADPF 347 como argumento para justificar la aplicación del estado de cosas inconstitucional a su caso. Sin embargo, este argumento pasó por alto dos cuestiones: a) los resultados insatisfactorios y la incapacidad de la decisión para aportar soluciones al problema en el contexto colombiano; y b) el intento de implementar acríticamente la teoría, por medio del principio de inducción, sin adaptar rigurosamente el modelo del remedio estructural a la realidad jurídica y fáctica de Brasil. Además, el peticionario de la ADPF 347 hizo peticiones idénticas a las solicitadas en la Sentencia T-153 (Machado Segundo & Serafim, 2022, pp. 102-103).

Es importante señalar que autores como Machado Segundo y Serafim (2022, p. 103), Magalhães (2019, pp. 31-32), y Vieira y Bezerra (2016, p. 221) tienen una visión muy crítica de cómo el ECI fue reconocido por el Supremo Tribunal Federal de Brasil. En el caso de la ADPF 347, «queda claro que la importación del ECI puede ocurrir de forma acrítica, basada en un razonamiento inductivo, sin una observación adecuada del contexto en el que se produjo y sin las acomodaciones necesarias a la realidad brasileña» (Machado Segundo & Serafim, 2022, p. 104)²⁴.

Centrándonos en el hecho de que el ECI fue incorporado en la decisión sin un rediseño institucional o el desarrollo de criterios asertivos para identificar un estado de cosas inconstitucional, Magalhães (2019) sostiene que el contenido de la ADPF 347 revela:

que la caracterización de los supuestos que justifican la declaración de un ECI (estado de cosas inconstitucional) en Brasil es inconsistente, las medidas cautelares concedidas son ineficaces, existe un retraso injustificado en el juicio de fondo, las autoridades han dado respuestas estrechas de la misma naturaleza que las políticas desarrolladas tradicionalmente en Brasil, y se cuestiona la capacidad de un tribunal supremo para cambiar un estado de cosas fáctico a través de la ley (p. 31)²⁵.

23 La ineficiencia de la Sentencia T-153 se evidencia en la persistencia del estado de cosas inconstitucional incluso después de la decisión, lo que llevó al reconocimiento posterior del ECI del sistema penitenciario en dos sentencias adicionales: T-338 de 2013 y T-162 de 2015.

24 Traducción de las autoras.

25 Traducción de las autoras.

A pesar de esto, no hay duda de la conveniencia e importancia de reconocer y aplicar el ECI para resolver el problema estructural de las prisiones. Sin embargo, según Vieira y Bezerra (2016), la forma en que se elabora esta doctrina puede poner en peligro la eficacia de la teoría, ya que:

la aceptación de «estado de cosas inconstitucional» por la doctrina y la jurisprudencia de Brasil, sin considerar la urgente necesidad de un profundo rediseño institucional —no solo del proceso decisorio del STF, sino también de nuestra política penitenciaria, a través de la creación de nuevos mecanismos de participación deliberativa, monitoreo y control social— termina perjudicándolo (p. 221)²⁶.

Por otro lado, la decisión reconoce la necesidad del diálogo no solo institucional, sino también con la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de catalizar este diálogo y supervisar la eficacia de las medidas que deben adoptarse para corregir las políticas públicas, el Supremo Tribunal Federal de Brasil no asume la responsabilidad de delimitar el contenido específico de estas políticas ni de detallar los medios necesarios para alcanzar el resultado previsto. Su papel se limita a actuar como «coordinador institucional» de los cambios en las políticas públicas con «efecto desbloqueador» (ADPF 347: Acción Declaratoria de Precepto Fundamental N.º 347, 2015, p. 37)²⁷.

En su opinión, el ministro ponente Marco Aurelio delimita las responsabilidades del Tribunal²⁸ ante el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario. El ministro argumenta que es responsabilidad del STF despertar a los demás poderes públicos de un estado de inercia, incentivar la implementación de políticas públicas, promover el diálogo político y social sobre la situación, así como supervisar el proceso de implementación de las medidas para garantizar su eficacia en la solución del problema. Además, en apoyo al modelo experimentalista, el ministro relator afirma que «las órdenes flexibles bajo monitoreo evitan la supremacía judicial al tiempo que promueven la integración institucional prevista por el ministro Gilmar Mendes, formulada en el marco del constitucionalismo cooperativo» (p. 37)²⁹.

Teniendo en cuenta este punto, se observa una fuerte alineación con el enfoque experimentalista del litigio estructural, ya que el máximo

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

26 Traducción de las autoras.

27 Como señala Magalhães (2019), «En el caso de la población penitenciaria, existen dos bloqueos institucionales: a) la escasa representación parlamentaria (los presos no pueden votar ni ser elegidos) y b) la impopularidad de estas personas (no hay prioridades políticas para el gasto público en ellas, por lo que constituyen una minoría socialmente menospreciada [...])» (p. 8). Traducción de las autoras.

28 En este punto, es perceptible la preocupación del ministro por la cuestión de la autocontención judicial, el respeto al Poder Legislativo y la separación de poderes. Aunque estos temas son relevantes para el debate sobre la legitimidad y los límites de los actos del Supremo Tribunal Federal, quedan fuera del ámbito de este estudio, el cual se centra en el proceso estructural.

29 Traducción de las autoras.

Tribunal de Brasil fomenta la deliberación política entre las partes sobre el problema e, incluyendo a la sociedad civil, establece medidas flexibles y asume la responsabilidad de supervisar y medir la eficacia de las soluciones aplicadas.

En cuanto al experimentalismo democrático y la incorporación de mecanismos para monitorear y garantizar la eficacia de las acciones prescritas en la decisión estructural, la decisión menciona que es responsabilidad del STF de Brasil coordinar las acciones de los organismos gubernamentales en la implementación de las medidas, así como evaluar la eficacia de las soluciones adoptadas (p. 36). En una nueva decisión, emitida el 4 de octubre de 2023, el Supremo Tribunal Federal de Brasil señaló que el proceso de litigio estructural seguirá un modelo de dos fases —en línea con el modelo propuesto por Didier Jr. *et al.* (2020, p. 65)— dotado de flexibilidad y caracterizado por un amplio diálogo institucional y social (Ley Reglamentaria Interna que modifica el Reglamento de la Secretaría del Supremo Tribunal Federal, 2023, p. 5)³⁰.

Con el fin de mitigar la situación, el STF de Brasil estipuló que la Unión, los Estados y el Distrito Federal, junto con el Consejo Nacional de Justicia (CNJ, por sus siglas en portugués), deberían elaborar conjuntamente (en un plazo de seis meses) y ejecutar (en un plazo de tres años) planes destinados a resolver el problema estructural. Dichos planes estarían sujetos a la aprobación del STF de Brasil y su ejecución sería supervisada por el CNJ, con la supervisión adicional de los órganos del Supremo Tribunal Federal brasileño (pp. 331-332).

A partir de los ejes centrales definidos por la decisión del STF de Brasil para la elaboración del Plan Nacional de Abordaje del estado de cosas inconstitucional en las prisiones brasileñas³¹, los días 29 y 30 de abril de 2024 el Consejo Nacional de Justicia —a través del Departamento de Monitoreo y Fiscalización del Sistema Penitenciario y del Sistema de

30 «4. Dichos procesos implican una solución flexible, dialógica y con dos etapas que consiste en: una primera etapa, en la que se reconoce el estado de incumplimiento constitucional y los objetivos a alcanzar; y una segunda etapa, en la que se detallan las medidas, se las aprueba y se supervisa la ejecución de la decisión. 5. La promoción del diálogo interinstitucional y social legitima la intervención judicial en materia de las políticas públicas, al incorporar la participación de otros poderes del Estado, de expertos y de la comunidad en la elaboración de la solución, teniendo en cuenta las distintas capacidades institucionales de cada uno» (Ley Reglamentaria Interna que modifica el Reglamento de la Secretaría del Supremo Tribunal Federal, 2023, p. 5). Traducción de las autoras.

31 «11. El plan nacional debe abarcar el marco lógico de una política pública estructurada, con la participación de diversos organismos y entidades, y debe ceñirse a los objetivos y medidas delineados en la sentencia, que incluyen: (i) controlar el hacinamiento carcelario, mejorar la calidad y aumentar la capacidad; (ii) promover medidas alternativas al encarcelamiento; (iii) mejorar los controles sobre la excarcelación y la progresión del régimen. El plan también debe definir indicadores de monitoreo, evaluación y eficacia, así como los recursos necesarios y disponibles para su aplicación y los riesgos positivos y negativos asociados. El DMF/CNJ, bajo la supervisión del STF, será responsable del monitoreo de su ejecución y de la reglamentación necesaria, mientras que el Tribunal conservará la competencia en los casos de impasse o de cuestiones que incluyan jurisdicción reservada» (Ley Reglamentaria Interna que modifica el Reglamento de la Secretaría del Supremo Tribunal Federal, 2023, p. 7). Traducción de las autoras.

Ejecución de Medidas Socioeducativas del Consejo Nacional de Justicia (DMF)— y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública —a través de la Secretaría Nacional de Política Criminal (Senappen, por sus siglas en portugués)— realizaron una audiencia pública para recoger propuestas relativas a la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación del Plan Nacional exigido por la ADPF 347.

Se realizaron tanto audiencias presenciales como virtuales, permitiendo la participación de los interesados siempre que se inscribieran previamente. El público objetivo incluyó institutos, grupos de investigación y laboratorios vinculados a instituciones de enseñanza superior, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, asociaciones de familiares, asociaciones profesionales, entidades representativas del Poder Judicial y del sistema de justicia, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como cualquier persona interesada. Los próximos pasos incluyen la elaboración del plan, su aprobación por el Supremo Tribunal Federal de Brasil y, si se aprueba, una fase de implementación supervisada bajo la responsabilidad del CNJ y el STF (Audiencia Pública para la Elaboración, Implementación, Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional previsto en ADPF N.º 347, 2024).

A pesar de las críticas, es posible percibir en las comunicaciones del STF de Brasil un propósito de aprender y reutilizar experiencias de otros países —aunque muchas veces no de la forma más adecuada; es decir, trasplantando acríticamente recursos estructurales en lugar de realizar una traducción jurídico-cultural de estos modelos—, buscando incorporar nuevos modelos de tutela judicial con el fin de adecuar los procedimientos judiciales para dar mejores respuestas a las demandas estructurales. Del mismo modo, es evidente centrarse en el diálogo institucional y social en el proceso de desarrollo de soluciones judiciales adecuadas y eficaces, así como una preocupación latente por la fase de implementación de la decisión, uno de los puntos cruciales de la teoría experimentalista.

IV.2. Acción por Incumplimiento de Precepto Fundamental 635

La Acción por Incumplimiento de Precepto Fundamental 635 surgió a partir de una situación de violación de derechos humanos fundamentales, debido a redadas policiales violentas y de alta letalidad en las favelas de Río de Janeiro. Es importante señalar que esta situación fue abordada anteriormente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su sentencia sobre el *Caso Nova Brasília Favela vs. Brasil* (2017)³². En esa ocasión, la CIDH ordenó al Estado de Brasil elaborar un

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

32 Según Osmo e Fanti (2021), «a diferencia de lo que ocurrió con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la ADPF aborda directamente la relación entre violencia policial y racismo,

plan para reducir la letalidad policial, medida que no fue llevada a cabo. Daniel Sarmiento y João Gabriel Madeira Pontes, abogados del Partido Socialista Brasileiro (PSB), que es parte de la «ADPF das Favelas» (como se la conoció popularmente), señalan que frente a esta postura recalcitrante en cuanto al cumplimiento de la decisión de la CIDH es necesaria una acción concreta del máximo Tribunal de Brasil. Esto se debe a que tiene mayor proximidad y capacidad de exigir acciones por parte del Estado,

especialmente si se considera la debilidad de los mecanismos para hacer cumplir las decisiones internacionales. Además, en materia de derechos humanos, la relación entre la jurisdicción internacional y la jurisdicción local debe ser de complementariedad y sinergia, y no de exclusión recíproca (Sarmiento & Pontes, 2023, p. 192)³³.

En su sentencia sobre la ADPF 653, el STF de Brasil hace referencia al mencionado plan y lo ordena, incluyendo la obligación de entablar un verdadero diálogo y control de convencionalidad del precedente de la Corte Interamericana. El resumen de la sentencia sobre la ADPF 635 afirma que:

2. Aunque ya existía una orden de la Corte Interamericana de adaptar un plan para reducir la letalidad policial, el retraso en el cumplimiento de la decisión se vio agravado por la restricción de las operaciones policiales, ya que el Estado no contaba con un marco de proporcionalidad estandarizado para definir los casos de absoluta necesidad. Esto justifica la reevaluación de la medida cautelar para exigir la elaboración, con un requisito de participación de la sociedad civil, de un plan que incluya medidas objetivas, plazos específicos y la asignación de los recursos necesario para su aplicación (ADPF 635: Mociones de Declaración como Medida Cautelar en la Acción Declaratoria de un Precepto Fundamental N.º 635, 2022, p. 3)³⁴.

La ADPF 635, que aborda la violencia estructural en las favelas de Río de Janeiro³⁵, es un claro ejemplo de decisión del Supremo Tribunal Federal de Brasil que abarca los supuestos inherentes del litigio estructural. Así,

tanto en la petición inicial, como especialmente luego del registro de *amici curiae*, siendo este uno de sus elementos centrales desde la perspectiva de los diferentes actores implicados» (p. 2120). Traducción de las autoras.

33 Traducción de las autoras.

34 Traducción de las autoras.

35 Para Sarmiento y Pontes (2023), a pesar de que la acción prosigue sin previsión de una sentencia definitiva, ya se han conseguido éxitos significativos a través de la ADPF. Un ejemplo de ello es la inclusión de colectivos de favelas y madres de víctimas de la violencia policial en el proceso constitucional ante el Supremo Tribunal Federal brasileño y la reducción significativa de los índices de violencia policial tras la concesión de las primeras medidas cautelares de la acción. Según los autores, las voces de la población «están siendo escuchadas en una institución central de la democracia brasileña, lo que, desafortunadamente, sigue siendo bastante infrecuente. Esta inclusión de voces a menudo silenciadas y marginadas en el debate constitucional es, en sí misma, un logro» (p. 186). Traducción de las autoras.

apunta hacia una tendencia del mayor Tribunal brasileiro a utilizar el método del experimentalismo democrático para la resolución de litigios estructurales. Adopta un enfoque judicial que reconoce la complejidad de los procesos estructurales y no se limita a enfoques jurisdiccionales rígidos y predefinidos, además de incorporar técnicas experimentales de toma de decisiones adaptadas a las necesidades de la situación basada en hechos. En realidad, el carácter estructural de la demanda fue explícitamente reconocido en la decisión, como en un fragmento de la opinión del juez Gilmar Mendes donde afirma que la acción

presenta todas las características de una acción estructural. En efecto, en la doctrina constitucional, se entiende por acciones estructurales aquellas que tienen como objetivo corregir fallas estructurales en las políticas públicas que violan los derechos y garantías fundamentales de un número significativo de personas (pp. 494-495)³⁶.

El ministro Luiz Fux, atento a las especificidades del manejo judicial de los litigios estructurales, señala las particularidades inherentes de este tipo de demanda afirmando que:

El caso que se analiza califica como litigio estructural, lo que requiere: (1) técnicas más flexibles de toma de decisiones basadas en el diálogo y la cooperación; (2) la asignación de la responsabilidad de formular el plan para el gobierno, con un plazo establecido y la asignación de recursos, junto con la retención de la jurisdicción del Tribunal para monitorear de forma dinámica el progreso de la alineación de la política de seguridad pública de Río de Janeiro con la Constitución y las leyes del país. Por último, el monitoreo del Tribunal de la adhesión a las directrices establecidas implica (1) la presentación periódica de información por las autoridades implicadas; (2) audiencias públicas (p. 520)³⁷.

Este pasaje aborda las tendencias experimentalistas de la decisión del Supremo Tribunal Federal de Brasil, ya que abarca ideas centrales de la teoría, tales como la emisión de medidas judiciales flexibles y provisionales (sujetas a complementación o modificación de acuerdo con la situación de hechos), la participación y el diálogo constante entre las partes interesadas, y la revisión y el monitoreo continuo de la eficacia de las medidas judiciales establecidas. Todo ello se encuentra respaldado por la transparencia y la apertura hacia la sociedad en general, mediante la celebración de audiencias públicas periódicas y la preferencia de garantizar la participación pública efectiva en todas las fases del proceso estructural.

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

36 Traducción de las autoras.

37 Traducción de las autoras.

Por lo tanto, cabe señalar que la gestión judicial de este litigio estructural implicó un proceso caracterizado por una amplia participación y el control social de las partes involucradas e interesadas en el caso. En especial, se caracterizó por las audiencias públicas (celebradas los días 16 y 19 de abril de 2021) organizadas para discutir el plan de reducción de la letalidad policial y juntar las sugerencias de los miembros afectados de la sociedad civil (ADPF 635: Mociones de Declaración como Medida Cautelar en la Acción Declaratoria de un Precepto Fundamental N.º 635, 2022, pp. 24-25).

Aunque las intervenciones de los *amici curiae* y las contribuciones de la sociedad civil en esas audiencias públicas³⁸ no suelen reflejarse con fuerza en los argumentos que apoyan la decisión, no es el caso de la ADPF 635. En ella, es posible observar los argumentos dados durante las audiencias públicas, los cuales se reflejan en las votaciones y decisiones. Esto señala el protagonismo de la población afectada en la acción constitucional de la ADPF das Favelas, así como la participación activa de los *amici curiae* en el proceso, incluyendo la formulación de peticiones (Sarmiento & Pontes, 2023, p. 193).

Aparte del protagonismo y el empoderamiento de la población, este proceso implica el diálogo entre la sociedad, los grupos de afectados y las instituciones públicas/policiales, ya que la decisión obliga al Gobierno a crear un plan destinado a reducir la letalidad policial. Este plan será posteriormente revisado por el Observatorio Judicial de la Política Ciudadana, cuya creación fue propuesta por el Supremo Tribunal Federal de Brasil —vinculado al Consejo Nacional de Justicia—. Asimismo, deberá contar con representantes del STF, de la policía y de la sociedad civil, e investigadores, que serán responsables de «auxiliar al Tribunal en la evaluación del plan a ser presentado por el Estado de Río de Janeiro y, además, proponer soluciones y ajustes que sean necesarios» (ADPF 635: Mociones de Declaración como Medida Cautelar en la Acción Declaratoria de un Precepto Fundamental N.º 635, 2022, p. 68)³⁹.

Además del diálogo, la decisión también señala la necesidad de que el STF de Brasil no solo implemente medidas judiciales flexibles destinadas a remediar la situación, sino que también supervise el cumplimiento de la decisión y garantice la eficacia de las medidas a lo largo de su implementación (p. 126).

Con el propósito de realizar este monitoreo y reevaluación continua, el caso fue remitido en noviembre de 2023 para su monitoreo continuo al Núcleo de Procesos Estructurales y Complejos del máximo Tribunal de Brasil. A este núcleo se le asignó la elaboración de dictámenes y notas

38 Para saber más sobre las audiencias públicas en el ámbito de las acciones del Supremo Tribunal Federal de Brasil, véase Leal (2014, pp. 327-347).

39 Traducción de las autoras.

técnicas —en realidad, ya lo había hecho en 2023, cuando adjuntó la Nota Técnica 05/2023/NUPEC/SG/STF40—, y el establecimiento de un panel de monitoreo para ayudar a supervisar, evaluar y garantizar la eficacia de las medidas judiciales encomendadas.

Un fragmento de la opinión del juez Gilmar Mendes ejemplifica la preocupación del Supremo Tribunal Federal de Brasil para reconocer la emisión de decisiones judiciales flexibles y adaptables —la concesión posterior de medidas denegadas en un inicio demuestra la flexibilidad de esta decisión⁴¹— como una característica elemental de este tipo de demanda, que debe estar sujeta a un constante monitoreo y reevaluación a la vista de todos los impactos potenciales (deseados o no deseados):

Cabe indicar que, en las acciones estructurales, el Supremo Tribunal Federal ha adoptado una postura cautelosa, lo que permite la eventual revisión de las decisiones. Al principio, la sentencia adopta la forma de medida cautelar, con los méritos pendientes, incluyendo la posibilidad de audiencias y debates públicos. En este caso concreto, el Tribunal respaldó la medida cautelar y ahora está considerando su ampliación en las peticiones declarativas (lo que también pone de relieve la reconfiguración de las peticiones declarativas en las acciones estructurales). Por lo tanto, el caso permanecerá abierto para la revisión continua de sus consecuencias (ADPF 635: Mociones de Declaración como Medida Cautelar en la Acción Declaratoria de un Precepto Fundamental N.º 635, 2022, p. 496).

En un análisis crítico de las posturas del STF de Brasil sobre la ADPF, y con el objetivo de identificar los puntos esenciales para el éxito de la transformación de la situación inconstitucional, Lopes (2023) señala que:

La ADPF de las Favelas, como litigio estratégico destinado a lograr la transformación social a través de un proceso estructural, puede ser un medio adecuado y válido (jurídica y democráticamente) y eficaz (socialmente) para superar el estado de cosas inconstitucional relacionado con la violencia institucional en Río de Janeiro. Las condiciones esenciales para ello son la retención de la jurisdicción sobre la

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

40 Esta nota técnica abordó el estado de cumplimiento de las medidas establecidas en la ADPF 635 y las posibles acciones a implementar para mejorar los mecanismos de monitoreo, evaluación y aseguramiento de la eficacia de las medidas en curso.

41 Una decisión dictada por el Supremo Tribunal Federal de Brasil el 3 de febrero de 2022 estipuló nuevas medidas cautelares relativas a la obligación del estado de Río de Janeiro de: a) elaborar un plan destinado a reducir la letalidad policial en un plazo de noventa días; b) crear un grupo de trabajo sobre seguridad ciudadana en el Observatorio de Derechos Humanos, dependiente del Consejo Nacional de Justicia; c) adoptar nuevas directrices relativas a los enfoques que deben utilizarse en los registros domiciliarios; d) proporcionar ambulancias durante las operaciones policiales; y e) instalar equipos GPS y sistemas de grabación de audio y video en los vehículos policiales y en los uniformes de los agentes de seguridad, con el posterior almacenamiento digital de los archivos respectivos, en un plazo de ciento ochenta días (ADPF 635: Mociones de Declaración como Medida Cautelar en la Acción Declaratoria de un Precepto Fundamental N.º 635, 2022, pp. 5-8).

ejecución del plan y la creación de mecanismos de monitoreo de la implementación de las medidas cautelares e indicadores para evaluar el progreso del plan en la superación de la ECI. El Tribunal también debería considerar seriamente la posibilidad de usar incentivos para fomentar la cooperación y sanciones para superar posibles resistencias (pp. 266-267)⁴².

En este punto, en lo que se refiere a los mecanismos de monitoreo del progreso de la implementación de las medidas establecidas, vale la pena señalar que no solo la creación del Observatorio Judicial de la Policía Ciudadana, sino también la reestructuración interna del Supremo Tribunal Federal de Brasil y la creación del Nupec, sirven a este propósito de supervisión. Así, esto aumenta la probabilidad de un monitoreo eficaz del cumplimiento de las decisiones emitidas en los procesos de litigios estructurales. En vista de lo anterior, la situación puede percibirse como un estado de cosas inconstitucional, como se evidencia en la opinión del magistrado ponente Luiz Edson Fachin (pp. 124-126).

A pesar de que este reconocimiento se basa en la ADPF 347, es evidente que la solución estructural en la ADPF 635 fue abordada de forma diferente. Como se argumentó en otras ocasiones y reafirmando este análisis, en la ADPF 635 el STF de Brasil no realizó una incorporación acrítica del modelo ECI de la Corte Constitucional de Colombia, sino una traducción jurídico-cultural de ese modelo procesal. Esto implicó la adaptación de normas de otro país y la incorporación de otras estrategias necesarias, dado el caso concreto y la realidad brasileña. Entre ellas, se puede mencionar la creación del Observatorio Judicial de la Política Ciudadana, la celebración de audiencias públicas, la orden de elaboración de un plan de reducción de la letalidad policial por parte del Estado y la derivación del caso al Núcleo de Procesos Estructurales y Complejos del Supremo Tribunal Federal de Brasil para su monitoreo constante.

Por lo tanto, se puede observar que además de abarcar los presupuestos básicos del litigio estructural, como la deliberación entre las partes interesadas, la ampliación del diálogo institucional con la sociedad civil, un enfoque experimentalista y la implementación de mecanismos de monitoreo de la decisión, la decisión también incorpora de manera efectiva una reinterpretación del ECI. Esta decisión se apoya en el modelo desarrollado por la CCC, pero lo adapta a las necesidades específicas de la realidad brasileña, lo que no ocurrió con la decisión de la ADPF 347.

42 Traducción de las autoras.

IV.3. Acción por Incumplimiento de un Precepto Fundamental 709

La pandemia de COVID-19 supuso importantes retos en relación con la protección del derecho a la salud de las minorías y grupos en situación de vulnerabilidad, y en especial de los pueblos indígenas, que corrían un mayor riesgo de contagio debido a su contacto obligado con los invasores de los territorios indígenas y a su baja resistencia inmunológica frente al virus. Esta situación fue abordada en la ADPF 709, que reconoció que la violación del derecho a la salud de la población indígena provenía de la falta de protección territorial de esos pueblos. En esa medida, se buscó remediar la situación imponiendo el deber de crear un plan que incorporara barreras sanitarias y la prevención de invasiones ilegales del territorio; y que, consecuentemente, redujera la exposición de los pueblos indígenas al virus de COVID-19 (ADPF 709: Acción Declaratoria sobre el Precepto Fundamental N.º 709, 2020, p. 6).

En cuanto a las medidas cautelares, el STF de Brasil ordenó que se adoptaran medidas estructurales para proteger a los pueblos indígenas aislados o recientemente contactados, incluido el desarrollo de un plan para establecer barreras sanitarias que impidan la entrada de terceros en estos territorios habitados. Además, el Tribunal ordenó la creación de una Junta de Supervisión para monitorear la planificación de barreras sanitarias y ayudar en la gestión de las acciones de respuesta a la pandemia en los territorios indígenas. Esta junta debía estar compuesta por representantes de las comunidades indígenas y miembros de la Defensoría Pública Federal y de la Procuraduría General de la República. En cuanto a los pueblos indígenas en general, el Supremo Tribunal Federal ordenó la elaboración de un Plan de Respuesta y Monitoreo del COVID-19 para los Pueblos Indígenas con el objetivo de prevenir y reducir la transmisión del virus (p. 6).

El STF de Brasil enfatizó además que la elaboración del Plan de Respuesta y Monitoreo del COVID-19, que posteriormente sería sometido a la aprobación del Tribunal, debería contar con una sólida participación y cooperación dialógica entre las autoridades públicas competentes y los representantes de los pueblos indígenas. Además, este proceso debería incluir la participación y las contribuciones del Ministerio Público, la Defensoría Pública, el Consejo Nacional de Justicia, el Consejo Nacional de Derechos Humanos y otras instituciones capaces de ofrecer diferentes perspectivas para ayudar al desarrollo del plan (p. 50).

Cabe mencionar que la decisión muestra la clara influencia del enfoque experimentalista, así como la incorporación de la lógica dialógica para orientar el proceso estructural, lo que implica un objetivo de ampliar el diálogo entre las autoridades públicas, los grupos afectados y otros actores con conocimientos básicos sobre el tema. En este sentido,

131

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

MÔNIA CLARISSA HENNIG LEAL Y
ELIZIANE FARDIN DE VARGAS

Campos Mello (2024) sostiene que la decisión promovió «la creación de una microinstitucionalidad destinada a fomentar el diálogo entre estos actores y garantizar el desarrollo de medidas estructurales que inevitablemente estarían dotadas de experimentalismo» (p. 371)⁴³.

Por el contrario, Leal y Alves (2023), a pesar de identificar los rasgos característicos de las sentencias estructurales (extenso diálogo, participación de los pueblos indígenas e integración de *amici curiae*), discrepan de que las medidas ordenadas en la decisión del STF tengan carácter estructural (pp. 72-74). Se argumenta que la disposición para la instalación de barreras sanitarias

carece de poder para enfrentar las causas estructurales que llevan a la discriminación estructural de los pueblos indígenas. Se trata de una medida temporal implementada debido a la pandemia, por lo que la protección concedida no debe ser vista necesariamente como una medida estructural (Leal & Alves, 2023, p. 66)⁴⁴.

No obstante, esto no compromete el carácter experimentalista de la decisión, que se evidencia en factores como la innovación de las medidas adoptadas, los intensos debates que informaron el desarrollo del plan para abordar la situación y las adaptaciones del plan que se implementaron incluso después de su aprobación por el Supremo Tribunal Federal de Brasil. Al respecto, Campos Mello (2024) señala que:

Se presentaron varias versiones de los planes hasta que el Tribunal los aprobó parcialmente. Posterior a ello, el Tribunal también ordenó que se elaborara un plan de monitoreo que incluyera la creación de indicadores para medir la ejecución de los planes originales. Más tarde, se dictaron nuevas decisiones cautelares en situaciones específicas en las que se hizo necesario reforzar las decisiones del Tribunal (p. 371)⁴⁵.

Así, la ADPF 709 muestra señales de la influencia del enfoque experimentalista estadounidense de Sabel y Simon, como la preocupación por dialogar con las partes implicadas —que se ejemplifica en la creación del Consejo de Supervisión, el cual indica la voluntad del Supremo Tribunal Federal de Brasil de integrar al grupo afectado en el proceso de elaboración de soluciones al problema—, el establecimiento de medidas de emergencia para proteger al grupo vulnerable y la promoción de la transparencia en las acciones de la Administración pública (Casimiro *et al.*, 2023b, p. 286).

Cabe señalar que el STF de Brasil, consciente del enfoque recomendado para llevar a cabo los litigios estructurales, no asumió la responsabilidad

43 Traducción de las autoras.

44 Traducción de las autoras.

45 Traducción de las autoras.

de elaborar planes y establecer estrategias para reformular las políticas públicas de salud para pueblos indígenas. En cambio, se limitó a ordenar que los interesados entablaran debates y propusieran cambios, homologándolos posteriormente. De esta manera, el Tribunal no asumió funciones ajenas a su competencia, sino que actuó únicamente como facilitador del diálogo y «desatascador», sin dejar de ser responsable de supervisar la implementación de los planes establecidos por las partes y garantizar su eficacia (Campos Mello, 2024, p. 370). En cuanto a los mecanismos de monitoreo de la fase de implementación de la decisión, el Plan de Acción y Monitoreo del COVID-19 entre los Pueblos Indígenas de Brasil y la supervisión de las acciones relacionadas con la restricción de entrada a las tierras indígenas, cabe señalar que esta tarea ha sido llevada a cabo periódicamente por el Ministerio de Pueblos Indígenas. El Ministerio emite informes trimestrales de seguimiento de la ADPF 709 y hasta el 14 de octubre de 2023 ya se habían emitido diez informes (10.º Informe Trimestral de la Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) 709/2020 - STF, 2023). Esta supervisión también es competencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil, que mientras delega la actuación al Nupec, monitorea el progreso de las estrategias del plan de acción para combatir el problema estructural⁴⁶ y fiscaliza su eficacia (Núcleo de Procesos Estructurales Complejos - Nupec, 2024b).

En cuanto a la aplicación de teorías o soluciones estructurales de otros países, se puede señalar que, a pesar de la mención de experiencias jurisprudenciales como en Colombia⁴⁷ y la similitud con medidas estructurales de origen estadounidense, no hubo una incorporación explícita de estos modelos de soluciones estructurales en el caso de la ADPF 709.

Por lo tanto, a partir del análisis de la decisión, se puede inferir que la sentencia incorporó los prerequisites de promover una amplia participación social y priorizar el diálogo colaborativo entre las partes y los interesados en la elaboración de planes para abordar la cuestión. A pesar de la ausencia de indicios claros de incorporación explícita de experiencias y/o soluciones estructurales de otros países, la decisión implica un enfoque experimentalista, ya que no solo prioriza medidas

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES
INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

46 Es importante destacar que tres planes para abordar la situación fueron rechazados por el ministro relator antes de que se presentara una estrategia que se consideraba abordaba la mayoría de los puntos elaborados en la decisión.

47 En realidad, Leal y Alves (2023) señalan que la Junta de Vigilancia implementada de conformidad con la decisión de la ADPF 709 no se asemeja a los mecanismos típicos de vigilancia detallados en las decisiones de la Corte Constitucional de Colombia, «esto se debe a que la Junta de Vigilancia no corresponde a una junta especial de vigilancia integrada a la propia Corte, sino a una política desarrollada por el Poder Ejecutivo a través de la Ordenanza Conjunta n.º 4.094/2018 del Ministerio de Salud y la Funai [Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas], según lo estipulado en el artículo 12. Por lo tanto, el Consejo de Supervisión se estableció sobre la base de una norma federal y se rige por ella, siendo el Supremo Tribunal Federal (STF) el único responsable de la aplicación judicial de la norma federal» (pp. 66-67). Traducción de las autoras.

más flexibles y sujetas a reevaluación y reformulación, sino que también enumera estrategias atípicas para resolver el problema, y estipula que deben basarse en el debate y la consideración activa de las opiniones del grupo afectado. Asimismo, cabe señalar que la estructura del Supremo Tribunal Federal de Brasil y los esfuerzos del Ministerio de Pueblos Indígenas han abordado la necesidad de monitorear y controlar la aplicación del Plan de Respuesta y Monitoreo del COVID-19, garantizando la eficacia de la decisión.

V. CONCLUSIONES

Los litigios estructurales surgen de los intentos de abordar problemas estructurales complejos que se originan de la inadecuada operatividad de una estructura burocrática que, por acción u omisión, viola los derechos humanos a escala colectiva. Cuando se judicializan, estos litigios se reciben y se abordan mediante un procedimiento estructural (colectivo/prospectivo/correctivo), distinto del modelo tradicional (individual/compensatorio) de resolución de conflictos. Estos procedimientos estructurales dan lugar a decisiones judiciales que, al estipular que se tomen medidas estructurales, pretenden corregir la raíz del problema. Ello provoca que el proceso no concluya con la emisión de la sentencia; al contrario, una parte importante del proceso de toma de decisiones se extiende al «después».

A pesar de que el tema no ha visto avances significativos en términos de legislación por parte del Poder Legislativo, el Supremo Tribunal Federal de Brasil no ha evitado su deber de dar respuestas y proteger los derechos constitucionalmente garantizados frente a situaciones que implican una violación estructural de las que tienen conocimiento a través de litigios estructurales. En realidad, el mayor Tribunal de Brasil, al igual que otros tribunales ordinarios, ha rediseñado sus estructuras internas con el objetivo de aceptar y abordar adecuadamente estos casos de gran complejidad. Actualmente, el Supremo Tribunal Federal de Brasil cuenta con un comité específico que se dedica a esta función, el Núcleo de Procesos Estructurales y Complejos, que desempeña un papel fundamental en la identificación y el seguimiento de las demandas estructurales al supervisar los casos incluso después de que se haya emitido la decisión correspondiente.

En las primeras secciones de este estudio se identificaron ciertos elementos y condiciones procesales esenciales para la adecuada gestión de litigios estructurales. Los procesos estructurales implican requisitos previos como el diálogo, tanto institucional como entre las instituciones públicas, los colectivos afectados y la sociedad civil, con el fin de crear un entorno dialógico y democrático, que es el distintivo de este tipo de procesos judiciales. En el desarrollo de estos procesos, el Tribunal

adopta una postura innovadora y transformadora al incorporar a su jurisprudencia una visión experimentalista que permite la formulación de decisiones estructurales basadas en un alto nivel de participación de los grupos afectados, expertos en la materia y otras partes interesadas que puedan contribuir al desarrollo de medidas judiciales eficaces para resolver el problema estructural.

Como se ha observado, el desarrollo de procesos estructurales en regiones del mundo que aún tienen poca experiencia para abordar litigios estructurales puede implicar que los tribunales aprendan e incorporen experiencias, recursos y estándares de protección desarrollados por tribunales de otros países; sin embargo, es importante que ello implique una traducción jurídico-cultural de dichos modelos procesales que los adapte a la realidad del país de destino. Por último, teniendo en cuenta que una decisión estructural no concluye el caso, sino que inicia una nueva etapa del proceso, es importante señalar que la incorporación de mecanismos de monitoreo de la eficacia y de garantía del cumplimiento de las acciones previstas en la decisión son también elementos clave para la correcta gestión de los procesos estructurales.

Para responder la pregunta de investigación, se puede afirmar que la mayoría de las medidas establecidas por el Supremo Tribunal Federal de Brasil, en sus sentencias sobre los litigios estructurales que permanecen bajo la supervisión del Nupec, siguen los supuestos básicos de la teoría de procesos estructurales. Los tres casos analizados implicaron un alto nivel de diálogo con grupos afectados, que tuvieron la oportunidad de ser efectivamente escuchados dentro del proceso y de que sus opiniones sobre el problema fueran consideradas durante la elaboración de la decisión judicial. Es evidente que el STF de Brasil ha adoptado una postura que se inclina hacia el experimentalismo democrático, al aumentar el diálogo y la participación social implicados en este tipo de procesos, así como al reconocer la necesidad de una constante reevaluación de la eficacia de las medidas judiciales dictadas y al no considerar el caso concluido una vez dictada la sentencia. Además, es evidente la influencia de las experiencias de otros países en procesos estructurales, así como la importación de dichos modelos. En otros casos, las experiencias de otros países no han sido incorporadas de manera directa a la decisión brasileña como tal, sino que han servido como refuerzo argumentativo del modelo desarrollado por el máximo Tribunal de Brasil para abordar las demandas estructurales.

Finalmente, en cuanto a la incorporación de mecanismos de monitoreo de la efectividad de las decisiones emitidas por el Supremo Tribunal Federal de Brasil, todas las acciones estructurales analizadas están bajo la responsabilidad del Nupec, un grupo de trabajo que representa una valiosa contribución a la etapa de monitoreo de la implementación y

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES

INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

efectividad de las medidas estructurales detalladas en la decisión, lo que contribuye a la consolidación de este modelo en el país.

REFERENCIAS

Albuquerque, F. B., & Serafim, M. C. G. S. (2020). A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 6(2), 643-665. <https://doi.org/10.21783/rei.v6i2.505>

Arenhart, S. C. (2013). Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. *Revista de Processo*, 38(225), 389-410. <https://hdl.handle.net/20.500.12178/113323>

Arenhart, S. C. (2017). Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, 29(1/2), 70-79. <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>

Bockenek, A. C. (2022). Processo estrutural para o processo civil de interesse público. *Revista Brasileira de Direito e Justiça*, 6, 26-42. <https://doi.org/10.5212/RBDJ.v6.0002>

Broocke, B. M. S. (2021). *Litígios estruturais, estado de coisas inconstitucional e gestão democrática do processo* [e-book]. Londrina, Paraná: Thoth.

Broocke, B. M. S. (2022). Constitucionalismo transformador e litígios estruturais na África do Sul: o “compromisso significativo”. En M. Casimiro y E. P. C. França (orgs.), *Processos Estruturais no Sul Global* (pp. 40-50) [e-book]. Londrina, Paraná: Thoth.

Campos Mello, P. P. (2024). Os processos estruturais no Supremo Tribunal Federal: repensando o processo constitucional e sua intervenção em políticas públicas. *Revista de Processo*, 49(349), 365-392. <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/231549>

Casimiro, M. (2022). O caso Mamba: quando a busca por diálogo esvazia direitos fundamentais. En M. Casimiro y E. P. C. França (orgs.), *Processos Estruturais no Sul Global* (pp. 29-40) [e-book]. Londrina, Paraná: Thoth.

Casimiro, M., França, E. P. C., & Nóbrega, F. F. B. (2023b). Redimindo o ativismo judicial: constitucionalismo democrático e a função contra argumentativa das cortes constitucionais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 13(3), 273-293. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v13i3.8844>

Casimiro, M., França, E. P. C., & Nóbrega, F. F. B. (2023a). Processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro: é preciso uma legislação regulamentadora? *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 24(3), 436-466. <https://doi.org/10.12957/redp.2023.73538>

Didier Jr, F., Zaneti Jr, H., & Oliveira, R. A. (2020). Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, 303, 45-81. <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/147368>

Fiss, O. (1978). *The Civil Rights Injunction*. Indiana University Press. <https://www.repository.law.indiana.edu/harris/7>

Fiss, O. (1979). The forms of justice. *Harvard Law Review*, 93(1), 1-58. <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/422?show=full>

Fiss, O. (2017). As formas de Justiça. En A. P. Grinover, K. Watanabe y S. H. Costa (orgs.), *O processo para solução de conflitos de interesse público* (pp. 119-174). São Paulo: Juspodivm.

Fiss, O. (2022). To make the constitution a living truth. Four Lectures on the Structural Injunction. En S. C. Arenhart, M. F. Jobim y G. Osna (orgs.), *Processos estruturais* (4.ª ed., pp. 35-40). São Paulo: Juspodivm.

França, E. P. C. (2022a). Respostas simples para problemas complexos? Processos estruturais e a proteção equitativa dos direitos fundamentais. En S. C. Arenhart, M. F. Jobim y G. Osna (orgs.), *Processos estruturais* (4.ª ed., pp. 399-422). São Paulo: Juspodivm.

França, E. P. C. (2022b). Processos estruturais e diálogos institucionais no Supremo Tribunal Federal: uma análise dos argumentos judiciais na ADPF 347. *Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP*, 23(1), 389-415. <https://doi.org/10.12957/redp.2022.56753>

Garavito, C. R. (2009). ¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. En C. R. Garavito (coord.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 434-493). Bogotá: Facultad de Derecho de Universidad de los Andes, Uniandes.

Garavito, C. R., & Franco, D. R. (2015). *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gargarella, R. (2014). El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. En R. Gargarella (org.), *Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática* (pp. 119-158). Buenos Aires: Siglo XXI.

Jobim, M. F. (2022). Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção. En S. C. Arenhart, M. F. Jobim y G. Osna (orgs.), *Processos estruturais* (4.ª ed., pp. 845-865). São Paulo: Juspodivm.

Lanza, K. F. (2022). *A promoção de mudanças sociais pelo poder judiciário: Análise da reforma do sistema prisional a partir do reconhecimento do "Estado de Coisas Inconstitucional" pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF no. 347, de acordo com o processo estrutural e a teoria experimentalista* (tesis de maestría en Derecho, Universidade Federal de Ouro Preto). Minas Gerais.

Leal, M. C. H., & Alves, F. S. (2023). O Supremo Tribunal Federal e as sentenças estruturantes: análise crítica da ADPF 709 (enfrentamento da pandemia entre os povos indígenas enquanto grupo vulnerável). *Revista Culturas Jurídicas*, 10(26), 54-76.

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUTURALES
INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

Lima, F. G. M., & Serafim, M. C. G. (2021). Direito comparado e processos estruturais: é possível transplantar sentenças estrangeiras para o Brasil? *Revista Quaestio Iuris*, 14(1), 193-216.

Lopes, D. L. A. (2023). *Estudo de caso da “ADPF das favelas”: o litígio estratégico e estrutural perante o Supremo Tribunal Federal no enfrentamento à violência estatal no Rio de Janeiro* (tesis de maestría en Derecho, Universidade Federal Fluminense). Rio de Janeiro.

Machado Segundo, H. B., & Serafim, M. C. G. (2022). As dificuldades epistêmicas para a formulação de uma teoria dos processos estruturais no Brasil. *Revista do Direito*, (66), 91-111. <https://doi.org/10.17058/rdunisc.vi66.15739>

Magalhães, B. B. (2019). O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. *Revista Direito GV*, 15(2), 1-37.

Moraes, M. V., & Leal, M. C. H. (2021). *Margem de apreciação nacional e diálogo institucional na perspectiva do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. São Paulo: Tirant lo Blanch.

Mossoi, A. C., & Medina, J. M. G. (2020). Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, (1018), 255-276. <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37912>

Nunes, L. S., Cota, S. P., & Faria, A. M. D. C. (2019). Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, 5(5), 1051-1076. https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf

Osmo, C., & Fanti, F. (2021). ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo. *Revista Direito & Práxis*, 12(3), 2102-2146. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61282>

Osuna, N. (2015). Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. En V. Bázan y C. Steiner (eds.), *Justicia constitucional y derechos fundamentales no. 5. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales* (pp. 91-115). Colombia: Unión Gráfica.

Puga, M. G. (2014). El litigio estructural. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, 1(2), 41-82. https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/revista_teoría_derecho/ediciones.html

Sabel, C. F., & Simon, W. H. (2017). Derechos de Desestabilización: El triunfo del litigio de interés público. *Revista de Interés Público*, 1(2), 9-91. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67485>

Santos, C. P. Y. M. (2021). *Processo estrutural: controle jurisdicional de políticas públicas*. São Paulo: Almedina.

Sarmento, D., & Pontes, J. G. M. (2023). A ADPF das Favelas: segurança pública, Constituição e o papel do STF na proteção dos grupos marginalizados. En A. Schreiber y M. A. B. de Melo (orgs.), *Direito e transformação social* (11.ª ed., pp. 185-203). São Paulo: Foco.

Serafim, M. C. G. (2019). As demandas estruturais no Brasil e os riscos da importação acrítica de sentenças estrangeiras. En F. G. M de Lima (org.), *Estudos Jurídico-Sociais* (pp. 89-115). Fortaleza: Excola Social.

Vieira, J. R., & Bezerra, R. (2016). Estado de coisas fora do lugar: uma análise comparada entre a Sentença T025 e a ADPF 347/DF-MC. En J. R. Vieira, M. M. L. Camargo y L. Siddharta (orgs.), *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional* (pp. 203-223). Belo Horizonte: Fórum.

Vitorelli, E. (2022). Bifásico, em cascata ou em espiral? Considerações sobre o procedimento no processo estrutural e metodologia para a sua implementação prática. En M. Casimiro y E. P. C. França (orgs.), *Processos estruturais no Sul global* (pp. 285-306). Londrina: Thoth.

Vitorelli, E. (2018). Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, (284), 333-369.

Jurisprudencia, normas y otros documentos legales

10.º Informe Trimestral de la Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) 709/2020 - STF (Ministerio de Pueblos Indígenas [Brasil], 14 de octubre de 2023). https://s3.sa-east-1.amazonaws.com/ckan.saude.gov.br/SESAI/INDICADORES_COVID19/10%C2%B0+Relat%C3%B3rio_de_Monitoramento_Trimestral_Consolidado_MPI.pdf

Acto del Presidente del Senado N.º 03/2024 (Senado Federal [Brasil], 2024). *Boletim Administrativo do Senado Federal*, (9244), 12 de abril de 2024. <https://www.stj.jus.br/sites/porta1p/SiteAssets/documentos/noticias/Ato%20do%20Senado%20que%20institui%20a%20comiss%C3%A3o%20de%20juristas%2015042024.pdf>

ADPF 347: Acción Declaratoria de Precepto Fundamental N.º 347. Relator: Min. Marco Aurélio de Melo. Tribunal Pleno. Decisão (Supremo Tribunal Federal [Brasil], 28 de mayo de 2015). <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>

ADPF 709: Acción Declaratoria sobre el Precepto Fundamental N.º 709. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Decisión (Supremo Tribunal Federal [Brasil], 5 de agosto de 2020). <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>

ADPF 635: Mociones de Declaración como Medida Cautelar en la Acción Declaratoria de un Precepto Fundamental N.º 635. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Decisión (Supremo Tribunal Federal [Brasil], 3 de febrero de 2022). <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>

Apelación Extraordinaria N.º 1.366.243/SC (Supremo Tribunal Federal [Brasil], 2023). <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6335939>

Audiencia Pública para la Elaboración, Implementación, Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional previsto en ADPF N.º 347 (Consejo Nacional de Justicia [Brasil], 2024). <https://www.cnj.jus.br/agendas/audiencia-publica-para->

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES
INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES

elaboracao-implementacao-monitoramento-e-avaliacao-do-plano-nacional-previsto-na-adpf-n-347/

Brown vs. Board of Education (Corte Suprema [Estado Unidos], 1954).

Caso Nova Brasília Favela vs. Brasil (Corte IDH [Costa Rica], 2017). https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf

Código de Procedimiento Civil (Presidencia de la República [Brasil], 2015). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

Ley N.º 13.655 (Presidencia de la República [Brasil], 2018). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1

Ley Reglamentaria Interna que modifica el Reglamento de la Secretaría del Supremo Tribunal Federal (Supremo Tribunal Federal [Brasil], 7 de diciembre de 2023). <https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/128452/conteudo.pdf>

Núcleo de Procesos Estructurales Complejos - Nupec (Supremo Tribunal Federal [Brasil], 7 de marzo de 2024). https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_em_analise

Nota Técnica 05/2023/NUPEC/SG/STF (Supremo Tribunal Federal [Brasil], 2023). <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=772929561&prcID=5816502>

Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street v City of Johannesburg (Corte Constitucional [Sudáfrica], 2008). <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.html>

Ordenanza N.º 49 (Tribunal Regional Federal de la 4.ª Región [Brasil], 31 de enero de 2022). www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2023/kgw14_portaria-586.pdf

Proyecto de Ley N.º 8058 (Cámara de Diputados [Brasil], 2014). www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758

Proyecto de Ley N.º 1641 (Cámara de Diputados [Brasil], 2021). www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806

Proyecto de Ley del Senado N.º 736 (Senado Federal [Brasil], 2015). www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124010

Proyecto de Ley del Senado N.º 4441 (Senado Federal, [Brasil], 2020). https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1927512&filename=PL%204441/2020

Proyecto de Ley del Senado N.º 4778 (Senado Federal, [Brasil], 2020). https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1959373&filename=Avulso+-PL+4778/2020

Reglamento interno del Tribunal Regional Federal de la 6.ª Región (Tribunal Regional Federal de la 6.ª Región [Brasil], 6 de octubre de 2022). https://portal.trf6.jus.br/wp-content/uploads/2022/10/REGIMENTO_INTERNO_TRF6.pdf

141

Reglamento de la Secretaría del Supremo Tribunal Federal (Supremo Tribunal Federal [Brasil], 6 de febrero de 2024). <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoAtasSessoesAdministrativas/anexo/RegulamentodaSecretaria2024.pdf>

Resolución N.º 790 (Supremo Tribunal Federal [Brasil], 22 de diciembre de 2022). www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf

Sentencia T-025/2004 (Corte Constitucional [Colombia], 2004).

Sistema de Conciliación de la 4.ª Región - Demandas Estructuradas (Tribunal Regional Federal de la 4.ª Región [Brasil], 2023). www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4585

Sentencia T-153 (Corte Constitucional [Colombia], 1998). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

Sentencia T-162 (Corte Constitucional [Colombia], 2015). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-162-15.htm>

Sentencia T-338 (Corte Constitucional [Colombia], 2013). https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/pdf/t-338_1913.pdf

Recibido: 01/05/2024
Aprobado: 05/09/2024

LA INCORPORACIÓN
DE LOS PRESU-
PUESTOS DE
LOS PROCESOS
ESTRUCTURALES
POR EL SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL
DE BRASIL EN EL
JUICIO DE LITIGIOS
ESTRUCTURALES
INCORPORATION
OF THE PREMISES
OF STRUCTURAL
LITIGATION BY THE
BRAZILIAN FEDERAL
SUPREME COURT IN
THE ADJUDICATION
OF STRUCTURAL
DISPUTES