

Colección
Derecho Procesal de los
Derechos Humanos

4

Elementos para una teoría
de los derechos económicos,
sociales y culturales desde
el Sistema Interamericano
de Derechos Humanos

JOAQUÍN ARMANDO MEJÍA RIVERA



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



Consejo Editorial de la Colección Derecho Procesal de los Derechos Humanos

COORDINADORES

Rogelio Flores Pantoja

Abogado por la UNAM. Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Panamericana. Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha. Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Washington College of Law, American University. Es Director del Centro de Estudios de Actualización en Derecho (CEAD), en México.

Fabiola Martínez Ramírez

Abogada, Especialista en Derecho Constitucional y Maestra en Derecho por el Posgrado de la UNAM. Doctoranda en Derecho en la misma institución. Profesor de asignatura en el Posgrado en Derecho de la UNAM. Es miembro del Colegio Nacional de Profesores de Derecho Procesal A.C., “Cipriano Gómez Lara” y del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional

COMITÉ CONSULTIVO

Alfonso Herrera (México)	Juan Antonio Cruz Parceró (México)
Carla Huerta Ochoa (México)	Lucio Pegoraro (Italia)
Claudio Nash Rojas (Chile)	Miguel Carbonell (México)
Diego Rodríguez-Pinzón (Colombia)	Néstor Pedro Sagüés (Argentina)
Diego Valadés (México)	Pedro Salazar Ugarte (México)
Eduardo Ferrer Mac-Gregor (México)	Roberto Cuéllar (El Salvador)
Ernesto Rey Cantor (Colombia)	Rodolfo Vázquez (México)
Francisco Javier Díaz Revorio (España)	Rodolfo Vigo (Argentina)
Gerardo Eto Cruz (Perú)	Santiago Cantón (Argentina)
Gilbert Armijo (Costa Rica)	Santiago Nieto Castillo (México)
Humberto Nogueira Alcalá (Chile)	Víctor Bazán (Argentina)
José Luis Caballero Ochoa (México)	Víctor Orozco Solano (Costa Rica)
Joseph Thompson (Costa Rica)	Víctor Rojas Amandi (México)

JOAQUÍN ARMANDO MEJÍA RIVERA

Elementos para una teoría de los derechos económicos, sociales y culturales desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



© Joaquín Armando Mejía Rivera

© Ubijus Editorial S.A. de C.V.
Begonias 6-A, Col. Clavería, C.P. 02080
Del. Azcapotzalco, México, D.F.
www.ubijus.com
ubijus@gmail.com
(55) 44304427

ISBN: 978-607-9389-10-9

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del editor.

© UBIJUS Editorial

Contenido

<i>Presentación de la Colección</i>	11
<i>Prólogo</i>	13
<i>Introducción</i>	21
<i>I. Concepto, caracterización y desarrollo</i>	45
La indivisibilidad teórica de todos los derechos humanos y la indivisibilidad práctica de los derechos económicos, sociales y culturales.....	45
Luces y sombras de la herencia ilustrada	51
La naturaleza y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales.....	73
El carácter prestacional de los derechos.....	74
El carácter oneroso de los derechos	89
El carácter impreciso e indeterminado de los derechos	98
<i>II. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales</i>	107
La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.....	107
Consideraciones previas sobre la justiciabilidad	111

La aproximación imperativista.....	122
La aproximación normativista.....	127
Posibilidades de justiciabilidad frente a los poderes públicos y privados.....	134
Posibilidades de realización técnica de los derechos en el marco del nuevo escenario de los actores no estatales.....	137
Posibilidades de realización política	148
El papel de la jurisdicción ante la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.....	155
La jurisdicción y el principio democrático en el ámbito interno	156
La jurisdicción y el principio de soberanía en el ámbito internacional	168
Consideraciones finales	174
<i>III. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos</i>	<i>185</i>
Antecedentes normativos e institucionales	185
La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y su relación con la Carta de la OEA.....	192
La necesidad de adoptar una Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	220
El Protocolo de San Salvador.....	241
Las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales de acuerdo con los instrumentos interamericanos.....	262
Generalidades sobre la competencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de los derechos económicos, sociales y culturales.....	265
La naturaleza de las obligaciones estatales	277

Contenido

Naturaleza de la obligación establecida en el artículo 26 de la Convención Americana	318
Práctica y jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos	361
Recientes medidas para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales	473
Indicadores de progreso	476
El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales	489
<i>Conclusiones</i>	495
<i>Bibliografía</i>	511

Presentación de la Colección

En los últimos años se ha provocado un ambiente propicio para la discusión y reflexión desde el punto de vista científico de los derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como nacional, pues hasta hace poco tiempo los estudios de los constitucionalistas se habían centrado en la dimensión interna del derecho. Este fenómeno, motivó la preocupación de diversos académicos de gran prestigio por contribuir en el desarrollo y consolidación del derecho internacional de los derechos humanos en América y el mundo, desde una óptica interna e internacional, sustantiva y adjetiva, de lo público y lo privado, pero que además ha favorecido la difusión de los estudios de vanguardia, pues la convergencia del derecho interno y del derecho internacional es indudable.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se ha impulsado la dedicación de procesalistas, constitucionalistas y comparatistas al estudio de la justicia constitucional y los derechos humanos, todo ello, con la finalidad de encontrar las posibilidades procesales idóneas de hacer valer los derechos ante los operadores jurídicos. La búsqueda de los mecanismos que otorguen eficacia y protección de los derechos fundamentales del hombre y su dignidad, ha ido configurando una verdadera constitucionalización del derecho. La existencia de cartas constitucionales, de tribunales constitucionales y de mecanismos procesales destinados a la guarda y custodia de los derechos, es lo que genera la necesidad del esfuerzo conjunto de instituciones y personas especializadas en la materia, para crear una publicación cuyo eje temático es el derecho procesal de los derechos humanos, con una visión global, que nos permita realizar un

ejercicio comparativo, pero además favorecido por la preocupación constante de los Estados modernos en la expansión de estudios serios y comprometidos en la materia.

Sabedores que el derecho requiere del proceso para su efectividad, la colección que ahora se expone, apoyada por el Centro de Estudios de Actualización en Derecho (CEAD), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Editorial UBIJUS, tiene como objetivo fortalecer la discusión académica desde una perspectiva crítica del concepto de los derechos humanos desde distintos ámbitos, filosófico, sociológico, jurídico y procesal, generando nuevos derroteros de aplicación que repercutan en la eficacia inmediata de dichas condiciones mínimas.

Resolver el dilema del concepto de los “derechos humanos” es una obligación compartida de los juristas especializados. Hoy no podría advertirse un sistema constitucional que no tenga por objeto la protección y efectividad de los derechos fundamentales, por ello consideramos que los estudios científicos del derecho procesal constitucional, del derecho constitucional, derechos humanos y derecho internacional, constituyen la piedra angular para el diálogo académico que culmine en una concepción más amplia y que favorezca su entendimiento. La presente colección es fruto del esfuerzo compartido y tiene la esperanza de abonar en la discusión de los derechos fundamentales, pero además, fomentar la creación intelectual y teórica que nos permita una mejor comprensión del derecho.

ROGELIO FLORES PANTOJA
FABIOLA MARTÍNEZ RAMÍREZ
*Coordinadores de la Colección
Derecho Procesal de los Derechos Humamos*

Prólogo

Es para mí un motivo de orgullo prologar esta publicación de Joaquín Mejía, quien fuera un destacado alumno mío en una Maestría en Derechos Humanos en la Universidad Carlos III de Madrid. Ella representa un importante aporte para el tratamiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el sistema interamericano de derechos humanos, que resultará de mucha utilidad para los debates conceptuales respecto del mismo, para su desarrollo en esta área, así como para sus usuarios. Como bien apunta su autor, la temática de los DESC ha sido un área históricamente postergada por el sistema interamericano, respecto de la cual recién en el último tiempo han venido produciéndose algunos avances, sin que se haya puesto suficiente énfasis en ellos ni se haya alcanzado en las iniciativas emprendidas a su respecto un grado de sistematicidad adecuado.

El autor demuestra de manera persuasiva cómo los problemas que han obstaculizado un tratamiento adecuado de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano reflejan, a escala regional y con las peculiaridades del caso, aquellos que se han presentado en los demás sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. En este sentido, un aspecto relevante lo constituyó la influencia que ejerciera durante décadas el contexto de la Guerra Fría para el abordaje de los derechos humanos, colocando a los DESC en un lugar secundario de la agenda de los órganos internacionales de derechos humanos. Otro factor común lo constituye la renuencia de muchos Estados a reconocer los derechos económicos, sociales y culturales como derechos en

un sentido fuerte, como se deja en evidencia en la regulación dada a estos derechos en los diferentes sistemas internacionales de protección, así como por el tratamiento a nivel de los ordenamientos jurídicos internos.

En el caso del sistema interamericano un factor adicional conspiró para dilatar un trabajo con mayor énfasis en los DESC, tanto de parte de los órganos de derechos humanos del sistema como de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con él. Me refiero al hecho de que desde el establecimiento del sistema interamericano y durante varias décadas tuvieron lugar en numerosos países americanos violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos cometidas a gran escala e incluso mediante la coordinación entre las dictaduras — como sucediera en el marco de la tristemente célebre “Operación Cóndor”, bajo la cual operaron conjuntamente las policías políticas de una serie de países de Sudamérica. Esto trajo consigo, entre otros múltiples efectos deplorables, el que las denuncias, investigaciones e informes sobre países se concentraran de manera casi exclusiva en atentados contra la vida, la integridad personas y algunos otros derechos civiles y políticos objeto de vulneraciones brutales. Aunque violaciones con tales características subsistan en algunos países, su significativa disminución ha contribuido para que la agenda del sistema interamericano y de sus usuarios se haya diversificado, incluyendo, entre otras materias largamente postergadas, los derechos económicos, sociales y culturales.

Este trabajo recorre y persigue dilucidar una serie de problemas conceptuales de importantes alcances prácticos que se han presentado y continúan presentándose en el debate y regulación de los DESC. A este respecto, una cuestión central concierne a si tales derechos son o no sustantivamente distintos de los derechos civiles y políticos. Durante largo tiempo predominó la idea de que efectivamente se trataba de derechos de muy diferente naturaleza, al punto de cuestionarse el *status* de derechos fundamentales de los primeros. Por lo menos en el ámbito de la jurisprudencia internacional este enfoque ha tendido a ser superado, enfatizándose el carácter indivisible que poseen los derechos humanos, constituyendo un continuo de derechos. No obstante, subsisten resabios de las antiguas ideas. Permanece además, incluso al nivel de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, un tratamiento diferenciado en muchos aspectos, incluyendo uno tan importante como el de su grado de justiciabilidad.

Conforme a las nociones tradicionales, la dicotomía entre derechos civiles y políticos de una parte, y derechos económicos, sociales y culturales de otra, se justificaría sobre la base de sus diferencias supuestamente esenciales en lo que concierne al carácter de obligatorios o programáticos de unos y otros, a los tipos de obligaciones que ellos imponen, a la disposición de recursos que unos y otros implican, a su exigibilidad, y la ya anotada justiciabilidad, por señalar algunos de los más relevantes.

Por lo que se refiere al primero de dichos aspectos, las tesis tradicionales han sostenido que mientras los derechos civiles y políticos impondrían obligaciones en sentido estricto, en el caso de los DESC sólo se trataría de regulaciones de carácter programático, que proporcionarían líneas para el desarrollo y aplicación de políticas públicas. Si bien se ha producido una transformación en el Derecho Internacional en el sentido de que los DESC sí dan origen a obligaciones jurídicas propiamente tales, subyacen todavía muchos elementos en la práctica y en el discurso que trasuntan que las antiguas tesis aún encuentran cierto eco en el ámbito internacional.

En cuanto a los tipos de obligaciones que se derivarían de los derechos humanos, el enfoque dicotómico acerca de éstos sostiene que las obligaciones serían de manera muy predominante de no hacer (obligaciones negativas o de abstención) en el caso de los derechos civiles y políticos y de hacer (obligaciones positivas o de prestación) en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta dimensión del enfoque dicotómico no carece de consecuencias importantes —y gravosas para el desarrollo de los DESC—, puesto que va asociada a la idea que mientras los derechos civiles y políticos requieren de una disposición de recursos mínima o muy acotada, los derechos económicos, sociales y culturales implicarían de suyo una enorme asignación de recursos. Como bien anota Joaquín Mejía, la evolución de la jurisprudencia internacional —incluida la del sistema interamericano— se han encargado de aclarar esta situación, en términos tales que ellos han señalado que la protección de los derechos civiles y políticos requiere de organizar todo el aparato estatal de manera adecuada para su protección, no bastando en absoluto con su solo reconocimiento por el sistema jurídico. El funcionamiento adecuado en términos de derechos humanos del sistema judicial y de la policía, el aseguramiento de condiciones carcelarias que satisfagan los es-

tándares internacionales, o el establecimiento de sistemas que provean de acceso a la información pública de manera apropiada a la población son algunos ejemplos de lo anterior. Inversamente, son numerosas las situaciones en la que los DESC requieren de una abstención de parte del Estado, siendo quizá la más notoria de ellas la que se refiere a respetar el principio de no discriminación en materia de derechos económicos, sociales y culturales, absteniéndose realizar prácticas de esa naturaleza.

Respecto de la cuestión de la exigibilidad, las tesis tradicionales han sostenido que en tanto los derechos civiles y políticos importarían una exigibilidad inmediata, la situación de los DESC sería otra totalmente distinta, poseyendo éstos un carácter progresivo, pretendidamente opuesto a la noción de inmediatez de la exigibilidad. La evolución del sistema internacional ha permitido aclarar este asunto, en el sentido de que todos los derechos humanos — civiles, políticos, económicos, sociales y culturales — son inmediatamente exigibles. El carácter progresivo de los DESC no obsta a lo anterior, sino que únicamente apunta a que el grado de exigibilidad varía según las condiciones económicas de los Estados. Además, de acuerdo con lo desarrollado por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y recogido por el sistema interamericano, existen ciertos mínimos en materia de DESC que no es posible soslayar por parte de los Estados.

En relación con la justiciabilidad de los derechos humanos, el enfoque dicotómico acerca de tales derechos ha afirmado que, por sus características intrínsecas, sólo los derechos civiles y políticos poseerían en propiedad dicho rasgo, del cual carecerían por su propia naturaleza los derechos económicos, sociales y culturales. Como bien se encarga de demostrar Joaquín Mejía en su trabajo, las diferencias en materia de justiciabilidad de los derechos humanos no obedecen a características intrínsecas de los mismos, sino a los contextos históricos en los que ellos han sido reconocidos y regulados. Sobre este particular, este trabajo analiza con detenimiento los contextos en que surgieron los instrumentos del sistema interamericano y el impacto que ellos han acarreado para la regulación de los DESC, incluida la cuestión del grado de justiciabilidad que le reconocen.

El trabajo de Joaquín Mejía dedica un análisis pormenorizado a la gestación de los instrumentos interamericanos de derechos hu-

manos con incidencia en los DESC, tales como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a dicho tratado en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). El autor revisa los vaivenes experimentados durante tales procesos, especialmente en el caso de la Convención Americana, cuyos sucesivos borradores reflejaron distintos grados de reconocimiento de los DESC, concluyendo con la escueta regulación que les brindó en su texto definitivo, la que carece de un catálogo de estos derechos, a diferencia del tratamiento que le da a los derechos civiles y políticos, respecto de los cuales dicho pacto sí contiene un catálogo y que regula de manera detallada. En el caso del Protocolo de San Salvador, el autor reconoce el avance que significó que dicho instrumento consagre de manera explícita una serie de DESC, aunque observa críticamente las limitaciones que él mismo impone respecto con la justiciabilidad de tales derechos.

Asimismo, el trabajo de Joaquín Mejía analiza *in extenso* el tratamiento de los DESC en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, poniendo de manifiesto la histórica postergación al respecto, que sólo ha venido a subsanarse parcialmente en los últimos años. El autor describe las largas disputas para asentar la noción de que la Declaración y Convención americanas imponen obligaciones y no meras disposiciones de carácter programático a los Estados en materia de DESC y de que entre éstos y los derechos civiles y políticos no existe una dicotomía o corte radical, sino que se trata de un continuo de derechos. Este devenir de los derechos económicos, sociales y culturales ha seguido, en consecuencia, un itinerario complejo en la jurisprudencia interamericana, con el factor agravante ya anotado de que la Convención Americana no los reconoce de manera pormenorizada. El trabajo en comento se encarga también de dar cuenta de la evolución en la materia, en especial de las transformaciones en la interpretación dada por la CIDH al artículo 26 del Pacto de San José (que reconoce los DESC), la que ha llevado al establecimiento de responsabilidades bajo el sistema de casos de la Comisión de una serie de Estados con fundamento en dicha disposición. Igualmente, el autor anota que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la justiciabilidad de los DESC conforme al mencionado artículo 26, a pesar de que aún no haya encontrado violaciones al mismo

en los pocos casos en que dicha transgresión ha sido alegada ante ella. Este trabajo también aborda la jurisprudencia interamericana basada en el Protocolo de San Salvador, la que se refiere tanto a los derechos directamente justiciables como al uso dado por la Comisión y la Corte Interamericana a diversas disposiciones de dicho instrumento para la interpretación de normas del Pacto de San José de Costa Rica. La exhaustiva revisión de la jurisprudencia que el autor efectúa, incluyendo un análisis minucioso y sistemática de ella, serán sin duda de mucha utilidad tanto para los lectores interesados en conocer el sistema interamericano en la materia como para los usuarios del mismo.

Otro aspecto relevante lo constituye el desarrollo de vías indirectas para dotar de justiciabilidad a los derechos económicos, sociales y culturales. En la línea de mostrar la confluencia de todos los derechos humanos, las iniciativas para dotar de justiciabilidad a los DESC a través de la reconsideración del sentido y alcance de los derechos civiles y políticos han demostrado ser un camino fecundo empleado en los distintos sistemas internacionales de protección y que ha cobrado vigor en el sistema interamericano en los últimos años, tanto a través de la Comisión como de la Corte. En este sentido, los alcances del derecho a la vida, las dimensiones del debido proceso en conexión con los derechos económicos, sociales y culturales, las perspectivas del derecho de acceso a la información en relación con tales derechos y la transversalidad del principio de no discriminación, para señalar algunos de los más significativos, son importantes ejemplos de desarrollos en curso acerca de la interrelación entre todos los derechos humanos. Ello no implica dejar en un segundo plano los esfuerzos de justiciabilidad directa de los DESC, dada la relevancia de dotar de visibilidad a dichos derechos tanto en el ámbito de los sistemas internacionales de protección como a nivel interno de los países.

Otra de las funciones del sistema interamericano —y en particular de la Comisión— en la que ha cobrado creciente relevancia los DESC es en lo que se refiere a los informes sobre países. Durante las primeras dos décadas de operaciones de la CIDH fue escasa la presencia de los derechos económicos, sociales y culturales en sus labores de monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados, salvo algunas menciones a la condición de los derechos laborales en contextos de graves abusos por regímenes dictatoriales. Paulatinamente la Comisión fue incorporando a dichos

informes los DESC, para convertirlo en una práctica habitual a partir de los años ochenta.

Del mismo modo, en los últimos años la CIDH ha elaborado algunos trabajos temáticos en relación con los DESC, tales como el “Informe sobre Acceso a la Justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio sobre los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos (2007)” y el documento ya mencionado titulado “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales (2008)”.

El trabajo en comento también llama la atención sobre el hecho de que transcurridos ya varios años desde que venciera el plazo fijado para tales efectos, aún se encuentre pendiente la puesta en marcha del sistema de informes de países establecido por el Protocolo de San Salvador. Se trata de un sistema que persigue ser complementario a los informes sobre países y los informes temáticos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, puesto que será el propio Estado el encargado de preparar el informe respectivo sobre la situación de los DESC en su territorio. A este respecto, y a requerimiento de los órganos políticos de la OEA, la CIDH elaboró hace unos años el ya mencionado conjunto de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales con miras a su utilización por parte del Grupo de Trabajo que coordinará el sistema de informes relacionado con el Protocolo. La implementación de este sistema constituiría una manifestación de los Estados Partes respecto de su interés y compromiso en la materia.

Mirada en su conjunto la temática tratada en el trabajo de Joaquín Mejía, aparece de manifiesto que la histórica postergación de los DESC ha opacado su centralidad en la construcción de un sistema democrático de gobierno. De manera progresiva, los órganos internacionales encargados de la protección de los derechos humanos han venido ampliando su foco de atención acerca de los aspectos centrales de un régimen democrático, desde las clásicas formas de salvaguarda de los derechos civiles y políticos hasta la necesidad de que se satisfagan estándares de verdad y justicia en la confrontación de violaciones masivas y sistemáticas, como una manera de asegurar la construcción de un sistema político en el que las personas respondan por sus actos y no existan ciudadanos de primera y de segunda categoría. En esta misma dirección, el fortalecimiento

de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales resulta un aspecto ineludible para la construcción de un régimen democrático fundado en consideraciones igualitarias, en el que todas las personas puedan ejercer sus derechos adecuadamente. El trabajo de Joaquín Mejía es una contribución de mucha importancia en este sentido.

FELIPE GONZÁLEZ MORALES
*Comisionado y ex presidente de la Comisión
Interamericana de Derechos Humanos.*



*Hasta aquí un fragmento
gratuito de este libro*

Si está interesado en adquirirlo, lo puede comprar en línea
con nuestro distribuidor exclusivo

www.dijuris.com

o bien ponerse en contacto vía telefónica

(0155) 5356 6888

(0155) 5356 6881

(0155) 5356 6891

Para recibir más información
sobre nuestras publicaciones regístrese a
contacto@dijuris.com



www.ubijus.com

Encuentre nuestras publicaciones en:

