

COLECCIÓN
DE TEXTOS SOBRE **Derechos
Humanos**



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

Panorama general de los DESCAs en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Luisa Fernanda Tello Moreno

PANORAMA GENERAL DE LOS DESCA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luisa Fernanda Tello Moreno



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

México, 2011

PRIMERA EDICIÓN:
diciembre, 2011

ISBN OBRA COMPLETA:
978-607-8211-26-5

ISBN:
978-607-8211-27-2

**D. R. © COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**
Periférico Sur núm. 3469,
esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, México, D. F.

DISEÑO DE LA PORTADA:
Flavio López Alcocer

CONTENIDO

Presentación	9
Introducción	11
I. CONCEPTO Y SURGIMIENTO	
DE LOS DESCAs	12
1. Las generaciones de derechos humanos	13
2. El reconocimiento internacional de los DESCAs	19
II. CARACTERIZACIÓN DE LOS DESCAs	23
1. Negación de su carácter como verdaderos derechos humanos	24
2. Derechos que suponen obligaciones positivas (de dar o hacer)	26
3. Derechos progresivos	28
4. Derechos vagos	29
5. Derechos de igualdad	30
6. Derechos colectivos	31
III. LOS DESCAs EN EL MARCO DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	33
1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	33
1.1. Obligaciones de los Estados en el cumplimiento de los derechos del PIDESC	34

1.2. Derechos contemplados en el PIDESC	36
1.3. Mecanismos de supervisión	40
2. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	41
3. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	44
3.1. Facultad de supervisión	44
3.2. Facultad para emitir observaciones	45
A) Observaciones generales relativas a las obligaciones de los Estados	47
B) Observaciones generales relativas al contenido y desarrollo de derechos específicos	48
3.3. Facultades derivadas del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales	49
4. Obligaciones de los Estados en materia de DESCA	50
4.1. Obligaciones comunes a todos los derechos humanos: respetar, proteger y cumplir	51
4.2. Postulados fundamentales derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	52
4.3. Obligaciones generales derivadas de los parámetros específicos del PIDESC	54
4.4. Obligaciones relacionadas con la supervisión de la aplicación del PIDESC	60

4.5. Obligaciones relacionadas con DESCA específicos	61
4.6. Las violaciones de los DESCA y las víctimas	63
IV. LOS DESCA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	65
1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos	66
2. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	68
2.1. Obligaciones generales	68
2.2. Derechos reconocidos en el Protocolo	69
2.3. Mecanismos de supervisión	75
3. La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos	76
3.1. Interpretación extensiva o flexible de derechos civiles o políticos	77
3.2. Violaciones de derechos civiles y políticos en conexidad con el goce de los DESCA	79
3.3. Otros resultados favorables en la protección de los DESC	80
V. EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD DE LOS DESCA	81
Reflexiones finales	88
Bibliohemerografía	90

PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 6o., fracción IX, de su propia ley, tiene entre sus funciones la de “Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional”. Asimismo, el artículo 1o. constitucional dispone “la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

La Colección de Textos sobre Derechos Humanos, en paralelo a otras colecciones especializadas que se están incorporando a las publicaciones de la Comisión Nacional, tiene como propósito brindar al lector una gama de escritos cortos que lo introduzcan a diversos temas sobre derechos humanos, pero que por su trabajo de investigación también sean de utilidad para los estudiosos de la materia.

En esta ocasión se comienza con escritos introductorios, relevantes y actuales sobre derechos humanos, como son: el origen y la evolución histórica de los derechos humanos hasta la reforma constitucional de junio de 2011; la protección no jurisdiccional; el derecho internacional humanitario; el principio de legalidad; los derechos económicos, sociales y culturales en el derecho internacional; la desaparición forzada de personas; la prevención y sanción de la tortura; los derechos de los pueblos indígenas, y el debate contemporáneo en materia de derechos humanos.

No obstante, con las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación los días 6 y 10 de junio de 2011, en materia de amparo y de derechos humanos, respectivamente, se han dado cambios que, sin duda, tienen una importancia toral para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos. Las refor-

mas introducen y modifican diversos temas, que también se verán reflejados en la adecuación de la normativa; por mencionar algunos de ellos, se encuentran los que se refieren a la propia Comisión Nacional y a los demás Organismos de Protección de Derechos Humanos contemplados en el artículo 102, apartado B, de la Constitución.

La Comisión Nacional tiene, en esta materia, dos grandes retos: 1) la realización de material de difusión general, para el estudio de los temas, porque la gran mayoría de textos, con las reformas constitucionales mencionadas, ha perdido su vigencia, como por ejemplo, el cambio de “garantías individuales” a “derechos humanos”, y 2) el estudio de un gran número de temas sobre los que se puede reflexionar y profundizar. Por lo anterior, se pretende que la Colección que se presenta en esta ocasión funja como un medio de difusión y progresivamente se le incorporen nuevos textos que aborden temas y problemas de los derechos humanos, tanto para el público en general que tenga el interés de acercarse a los temas, como para los estudiosos de la materia que quieran acudir a textos actuales y vigentes.

La Comisión Nacional, atenta al cumplimiento de sus funciones y a las necesidades del país, contribuye con sus trabajos en la promoción y divulgación de los derechos humanos, con la publicación de temas relevantes con escritos manejables y accesibles para el lector.

Dr. Raúl Plascencia Villanueva
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) han sido caracterizados como una categoría de los derechos humanos, diferenciada de diversas formas de los derechos civiles y políticos (DCP). Sin embargo, a pesar de que dicha diferencia ha sido comúnmente aceptada aun por la doctrina, en la actualidad tiende a ser superada en el contexto de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, así como del deber de otorgarles el mismo tratamiento y peso, conforme a lo establecido en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.¹

En el presente fascículo se expone un panorama general de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el marco del derecho internacional de los derechos humanos actual. En la primera parte se aborda la clasificación tradicional de las generaciones de derechos humanos, con objeto de presentar la temática de los derechos, en el entendido de que ésta es sólo una herramienta didáctica para su comprensión y de que el reconocimiento de cada generación no fue tan lineal como la clasificación parece indicar, sino que obedeció a procesos graduales. Posteriormente, se aborda el reconocimiento internacional diferenciado de los DCP y los DESCAs; este aspecto coadyuvó a la creación de la teoría dicotómica respecto de unos y otros, e implicó para los últimos supuestas diferencias en varias cuestiones.

En el segundo capítulo se revisan las características de los DESCAs que presuntamente los distinguen de los DCP, con la intención de enfatizar sus semejanzas y as-

¹ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, adoptada el 25 de junio de 1993, párr. 5, Documento A/CONF.157/23.

pectos complementarios, más que las distinciones entre unos y otros.

La tercera parte se refiere a la protección de los DESCAs en el sistema universal de protección de los derechos humanos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la que se estudia tanto el contenido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como las funciones y actividades del órgano supervisor de su aplicación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), las características del recientemente adoptado Protocolo Facultativo del Pacto y las obligaciones de los Estados en materia de DESCAs.

El cuarto capítulo aborda la protección de los DESCAs en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), para lo cual se analiza tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), como su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y las distintas formas que la protección de los DESCAs han adquirido a partir de las actuaciones de la Comisión y de la Corte Interamericanas.

La quinta y última parte se refiere a aspectos sobre la exigibilidad y justiciabilidad de los DESCAs y se presentan algunos procedimientos posibles para ello, con lo que se pretende demostrar que con voluntad política, un adecuado funcionamiento de las instituciones del Estado y un verdadero reconocimiento y comprensión de la naturaleza de los derechos, éstos son exigibles y justiciables.

I. CONCEPTO Y SURGIMIENTO DE LOS DESCAs

En el presente capítulo se aborda el surgimiento de los DESCAs en la historia, conforme a la teoría tradicional de las

generaciones de derechos, así como la manera en que fueron reconocidos e incorporados en el derecho internacional de los derechos humanos, desde la adopción de la Declaración Universal hasta la del tratado internacional que los reconoce y protege de manera específica, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, se hacen algunas precisiones respecto de la asimilación de los derechos relacionados con el medio ambiente como parte de este grupo de derechos.

1. Las generaciones de derechos humanos

La doctrina ha clasificado los derechos conforme a su etapa de surgimiento en la historia, por medio de las llamadas *generaciones de derechos humanos*. Esta teoría tiene como fin explicar el desarrollo histórico del reconocimiento de los derechos e identifica varios catálogos de derechos característicos de las diferentes etapas de evolución del Estado, conforme a sus principios rectores en cada periodo.

Sin embargo, es importante mencionar que no existe una clasificación homogénea y universalmente válida en cuanto a la aparición de los derechos humanos en el tiempo y que la teoría de las generaciones es sólo una herramienta didáctica para comprender su surgimiento, que no fue tan instantáneo y lineal como señala la teoría. No obstante que la misma incluye en la primera generación a los derechos civiles y políticos, en la segunda a los derechos económicos, sociales y culturales, y en la tercera a los derechos colectivos o de solidaridad, algunos estudiosos del Derecho consideran la existencia de cuatro generaciones principales, ubicando a los DESCAs como integrantes de una tercera generación,² al dividir los derechos civiles y políticos en dos generaciones distintas.

² Para profundizar sobre dicha clasificación véase Remedio Sánchez Ferriz, “Generaciones de derechos y evolución del Estado (La evolución histórico-ideológica de las declaraciones de derechos: algún apunte discrepante sobre la teoría de las diversas generaciones de derechos)”, en Yolanda Gómez Sánchez, *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, pp. 216-218.

Si nos basamos en la clasificación tradicional de las generaciones de derechos, la primera corresponde a la de los civiles y políticos, que los caracteriza como derechos individuales o de libertad, que teóricamente surgieron en el siglo XVIII, en el Estado Liberal de Derecho, con el fin de limitar el poder estatal frente a los individuos y de permitir que las relaciones sociales y económicas entre las personas fluyeran libremente; es decir, para limitar la injerencia del Estado en la vida de la gente. Cabe recordar que las primeras declaraciones de derechos surgieron como respuesta a los abusos cometidos contra las personas en los Estados absolutos, por lo que el reconocimiento de sus derechos en la vida civil y política permitió su desarrollo en dichos ámbitos sin cortapisas, interviniendo lo menos posible.

Con los derechos civiles (por ejemplo, la igualdad de todos ante la ley, el derecho a la integridad personal, al debido proceso, a la personalidad jurídica, incluidas las libertades de expresión, asociación y religión, etcétera) y los derechos políticos (como el derecho a elegir y a ser elegido como representante popular por medio del voto)³ se pretendió alcanzar ideales de libertad e igualdad.

Sin embargo, las desigualdades económicas y sociales que prevalecían impidieron que todas las personas pudieran beneficiarse de esos ideales. El desarrollo de la industria y el capitalismo originó que un sector muy importante de la sociedad (la clase trabajadora) quedara en situación de riesgo, ante la posibilidad de sufrir enfermedades y accidentes laborales frente a la escasa responsabilidad civil de los patrones al respecto y porque los propios trabajadores tenían que asumir los costos de los daños ocasionados, lo que influyó negativamente en las condiciones de vida de familias enteras. Por otra parte, se encontraban restringidos

³ Derechos que en un principio se encontraban restringidos y reconocidos únicamente a ciertas personas; por ejemplo, ciudadanos varones con propiedades, en el entendido de que sólo algunos hombres poseían la calidad de ciudadanos.

para asociarse con el fin de buscar alternativas laborales más favorables, a causa de la represión que ejercía el sector patronal, por los bajos salarios y, en general, debido a condiciones de trabajo duras e injustas, además de la inequitativa distribución de la riqueza, la ausencia del derecho al sufragio universal y la falta de igualdad de oportunidades para satisfacer las necesidades básicas. En términos generales, se consideró que las bondades de la igualdad ante la ley habían sido insuficientes para garantizar que todas las personas pudieran ejercer sus derechos civiles y políticos debido a las condiciones de desigualdad prevalecientes, pues quien carecía de los recursos necesarios para comer, gozar de buena salud o de un trabajo bien remunerado, difícilmente podía ejercerlos.

Así, la segunda generación de derechos humanos surgió a finales del siglo XIX, época en la que se gestó una transformación del Estado Liberal que dio lugar al llamado Estado Benefactor, constituido por derechos con mayor contenido económico y social, encaminados a satisfacer ciertas necesidades materiales de las personas como medida para subsanar las desigualdades. Este modelo de Estado fue caracterizado por su intervención en los ámbitos económico y social, con el propósito de crear condiciones y relaciones que permitieran la generación y distribución de riqueza para alcanzar ciertos estándares materiales y económicos considerados básicos.

Por medio del reconocimiento de estos derechos, el Estado adquirió la obligación de garantizar a las personas el acceso a la satisfacción de un conjunto de necesidades de vida básicas y condiciones económicas y sociales equitativas, con objeto de asegurar el acceso igualitario a los derechos de la primera generación, a modo de constituir un contrapeso que compensara las desigualdades. Por ello se les ha caracterizado como derechos de igualdad y, más específicamente, como derechos de igualdad

material,⁴ al aspirar a un equilibrio en el acceso a la satisfacción de necesidades básicas para subsistir y en el ejercicio de todos los derechos civiles y políticos, mediante la protección del bienestar económico y social.

Los derechos sociales implicaron la obligación del Estado de garantizar a los trabajadores una serie de satisfactores mínimos para la vida y condiciones más justas de trabajo; por ejemplo, la regulación de la jornada laboral, el establecimiento de salarios mínimos, condiciones de seguridad e higiene y sistemas de seguridad social, además de servicios generales de educación y salud, entre otros. Estos derechos se han concebido como parte del contenido de justicia de las sociedades democráticas modernas, destinados a coadyuvar a que todas las personas puedan alcanzar el máximo nivel de vida digna posible.⁵ Como es sabido, el fundamento de los derechos humanos es la dignidad de las personas; por tanto, carecer de acceso a la satisfacción de las necesidades básicas para la subsistencia imposibilita la vida digna.

Una tercera generación de derechos humanos, la de los llamados *derechos colectivos o de solidaridad*, comenzó a gestarse en la segunda mitad del siglo XX, a partir de diversas y novedosas demandas sociales. Estos derechos se caracterizaron por la necesidad de obtener la cooperación entre grupos y naciones con el fin de enfrentar problemas globales. La mayoría de los autores que los explican no dan cuenta de la transformación específica del Estado que motivó su surgimiento, que se contextualiza en el marco de los múltiples movimientos sociales que por diversas causas y crisis se suscitaron durante las décadas de 1960 y 1970.⁶

⁴ Antonio Enrique Pérez Luño, “Dimensiones de la igualdad material”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 3, p. 273.

⁵ Gregorio Peces-Barba, “Los derechos económicos sociales y culturales: su génesis y su concepto”, *Revista Derechos y Libertades*, p. 29.

⁶ Véase María Eugenia Rodríguez Palop, *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, pp. 84 y ss.

Hay cierto consenso respecto de los problemas globales de esa época, como la violencia generada por las guerras y el daño provocado al medio ambiente, entre otros, que impulsaron el surgimiento de distintos movimientos internacionales, como el pacifismo, el ecologismo, el feminismo, además de movimientos urbanos, de liberación sexual, por los derechos civiles, en defensa de los consumidores, de objeción de conciencia y en defensa de las minorías étnicas o lingüísticas, entre otros.

Por lo general, estos derechos fueron reivindicados por grupos no organizados; entre ellos se suelen considerar los derechos a la paz, al desarrollo, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la autodeterminación de los pueblos y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.⁷ En ese sentido, el derecho a la paz se vincula directamente con el movimiento pacifista, mientras que el derecho al medio ambiente guarda correlación directa con dicho movimiento y con la utilización indiscriminada de recursos naturales, característica del capitalismo. El carácter de los derechos al patrimonio común de la humanidad, al desarrollo y a la autodeterminación de los pueblos evidencia la demanda de los países en desarrollo de ser tenidos en cuenta en el plano internacional, y de los que recién habían adquirido su independencia (antes colonias), a establecer libremente su condición política y la disposición sobre sus recursos y riquezas.

Algunos autores incluyen en esta generación distintos derechos;⁸ pero es necesario tener en cuenta que, de esta categoría de derechos, apenas han sido incluidos en las leyes y tratados internacionales los relativos a un medio

⁷ Aunque en la doctrina no hay consenso respecto de los derechos que integran esta generación, los que señalamos son los que más nombran los autores que aceptan esta clasificación. Véase Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, p. 434.

⁸ Como el derecho a la descolonización, derechos relacionados con la cooperación y la justicia internacional o el uso de los avances de la ciencia y la tecnología, así como con la solución de problemas alimenticios y demográficos, entre otros.

ambiente sano y ecológicamente equilibrado y al desarrollo, por lo que todavía es difícil sostener la calidad del resto como verdaderos derechos. En este orden de ideas, el derecho al medio ambiente está comprendido en el bloque de los derechos económicos, sociales y culturales, de ahí que sean llamados DESCA.

Si bien en el desarrollo histórico de los derechos humanos, el correspondiente al medio ambiente puede estimarse como un derecho de tercera generación, en la práctica actual es considerado parte de los derechos llamados de segunda generación, en virtud de que el surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos mediante la consagración de la Declaración Universal y los demás tratados internacionales ocurrió hasta la segunda mitad del siglo XX, etapa en la que, por su importancia y desarrollo, el derecho al medio ambiente fue aunado a este grupo de derechos.

En el escenario teórico de las generaciones han surgido distintas reivindicaciones respecto de distintos derechos humanos como integrantes de una cuarta o, incluso, una quinta generación; sin embargo, se trata de grupos de derechos aún no definidos, cuya formulación se encuentra en ciernes;⁹ entre ellos se habla de los nuevos derechos de la sociedad a la información o los derechos de las nuevas generaciones.

En cuanto a los DESCA, es preciso mencionar que, pese a su carácter aparentemente novedoso y distinto, en su etapa de surgimiento, en relación con los derechos civiles y políticos, se ha establecido que éste no es tal, ya que incluso la Declaración francesa tuvo cierto contenido social¹⁰ y que a lo largo de la historia de la humanidad ha habido mecanismos encaminados a subsanar las condiciones de

⁹ H. Fix Zamudio y S. Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 7, p. 434.

¹⁰ Joaquín A. Mejía R., "Cinco mitos sobre los DESC", *Revista CEJIL. Debates sobre los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, pp. 203-237.

pobreza;¹¹ es el caso de ayudas que, aun motivadas por la caridad, con el tiempo fueron convirtiéndose en beneficios específicos regulados en las leyes y, por tanto, convertidas en derechos. De este modo, si bien el impulso a los derechos sociales a partir del deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, constituyó una novedad en la constitución de Estados y sociedades, no implicó aspectos completamente desconocidos, sino la generalización e institución de ayudas y derechos antes dispersos y desorganizados.

De finales del siglo XIX a mediados del XX hubo un *boom* que institucionalizó los derechos sociales; sin embargo, su reconocimiento no ha sido sencillo, pues diversas consideraciones en torno a ellos generó que fueran concebidos de manera distinta e inferior a los derechos civiles y políticos, lo que a su vez ocasionó que su desarrollo fuera más lento y problemático, como se verá en el siguiente apartado.

2. El reconocimiento internacional de los DESCA

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, comprende derechos civiles y políticos, así como derechos de carácter económico, social y cultural. No obstante, es necesario tener en cuenta que en el derecho internacional las declaraciones de derechos no son instrumentos vinculantes, es decir, no son documentos obligatorios para los Estados, ya que éstos sólo participan en su elaboración, sin que medie acto formal que los comprometa a cumplirlas. En virtud de ello, y para asegurar su cumplimiento, se planteó la elaboración de una convención, es decir, un documento de carácter obligatorio, en el que se recogieran tanto los derechos civiles y políticos,

¹¹ Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, p. 20. Como uno de los ejemplos citados, el autor menciona las ayudas que garantizaban el acceso a los baños públicos en la antigua Atenas, entre otras suscitadas a lo largo de los tiempos.

como los económicos, sociales y culturales¹² proclamados en la Declaración.¹³

En un principio se pensó en un documento que incluyera tanto los DCP emanados de la Declaración, como los DESC. Pero, por razones políticas, como que estos últimos implicaban obligaciones estatales distintas para su cumplimiento, que la mayoría de los Estados preferirían adoptar dos documentos diferentes por razones prácticas y debido a que su adopción se dio en el periodo de la Guerra Fría, cuando los países del bloque socialista promovían el reconocimiento de los DESC, mientras que los Estados occidentales más desarrollados demostraban su preferencia por el reconocimiento de los DCP, se decidió la elaboración de dos documentos para la consagración de unos y otros derechos:¹⁴ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).¹⁵

La consecuencia de haber elaborado dos instrumentos para la protección de cada categoría de derechos no

¹² En algunas referencias de este apartado no se agrega el término “ambientales” a los derechos económicos, sociales y culturales, en virtud de que la Declaración no incluyó el derecho al medio ambiente; la referencia a este derecho aparece de forma sutil en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aunque no sea mediante el reconocimiento de un derecho en lo individual ni se incluya la referencia a los derechos ambientales en el título del Pacto. No obstante, el Comité de Derechos Humanos encargado de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha admitido algunos casos sobre derechos ambientales en relación con otros derechos y, como se verá más adelante, el derecho al medio ambiente forma parte de la protección a estos derechos en el Sistema Interamericano.

¹³ Actualmente, la Declaración Universal es considerada un documento obligatorio de gran significación jurídica, en virtud de la aceptación unánime de los Estados, y es considerada la norma internacional que permite evaluar el comportamiento de los Estados como eje fundamental del derecho internacional del siglo XX, aunque no podía ser considerada de esa forma al momento de su adopción.

¹⁴ Para una explicación detallada al respecto, véase Magdalena Sepúlveda, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales frente a la supuesta dicotomía entre las obligaciones impuestas por los Pactos de Naciones Unidas”, en Santiago Corcuera y Octavio Cantón, coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, pp. 112-116.

¹⁵ Adoptados por la Asamblea General de la ONU, mediante su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. El PIDESC entró en vigor el 3 de enero de 1976 y el PIDCP el 23 de marzo del mismo año.

supuso una simple división de los derechos en textos independientes, sino diferencias en el carácter de las obligaciones de los Estados en relación con unos y otros, y en los mecanismos de vigilancia de los Pactos, lo que generó posiciones resistentes a cumplir con los DESC, e incluso a aceptarlos como verdaderos derechos —como se verá más adelante—, ya que desde el momento de su adopción algunos Estados se mostraron reacios a reconocerlos como tales.

El preámbulo de ambos Pactos es idéntico: plantea la convicción de que los derechos humanos se desprenden de la dignidad de las personas y de que el ideal del ser humano libre y liberado del temor y de la miseria no puede realizarse sin la generación de condiciones que le permitan gozar tanto de los DCP, como de los DESC.

No obstante, de acuerdo con los textos respectivos, los Estados se comprometen a cumplir con los DCP, mediante la adopción de leyes y medidas necesarias para hacerlos efectivos, y a garantizar la existencia de un recurso en caso de su violación; en cambio, respecto de los DESC se establece un compromiso de los Estados, sujeto a la disponibilidad de recursos que posean, para lograr su plena efectividad de manera progresiva.¹⁶

Esto ha ocasionado que la exigencia internacional de cumplimiento de los DCP sea directa e inmediata, mientras que la de los DESC se considere progresiva y condicionada por los recursos disponibles del Estado. Esto obedece, en parte, a que al momento de adoptar los Pactos se dio prioridad a la creación de mecanismos que garantizaran los derechos civiles y políticos, como el registro civil, los tribunales, las instituciones de seguridad pública, etcétera. Por otra parte, muchos Estados recién habían adquirido su independencia de la dominación colonial y no contaban con suficientes recursos como para cumplir con las obli-

¹⁶ Las disposiciones señaladas pueden encontrarse en el artículo 2o. de los Pactos correspondientes.

gaciones necesarias para constituir las instituciones que garantizaran ambos grupos de derechos.

Esta diferencia en la forma requerida para cumplir con unos y otros derechos ocasionó que los DESC fueran considerados inferiores, al no establecerse un método de cumplimiento inmediato, aunque esto obedeció a un planteamiento no sólo real, sino también responsable sobre las obligaciones de los Estados, y no a una consideración peyorativa de los derechos.

Otra de las diferencias establecidas en los Pactos tiene que ver con los sistemas de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los Estados. El PIDCP comprende la creación de un órgano específico, el Comité de Derechos Humanos, para conocer de los informes que los Estados rindan sobre las acciones realizadas para darle cumplimiento, así como de las quejas de un Estado Parte respecto del incumplimiento de otro Estado sobre dichas obligaciones.¹⁷ En cambio, el PIDESC, además de incluir sólo un mecanismo de supervisión: el sistema de informes establecido en sus artículos 16 y 17, no contempló la creación de una figura específica encargada de vigilar su aplicación, sino que ésta fue encomendada al Consejo Económico y Social (Ecosoc),¹⁸ así que el sistema de protección incluido fue más limitado que el del PIDCP.

Por otra parte, a la par de los Pactos, se adoptó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, un instrumento vinculante mediante el que los Estados firmantes reconocen la compe-

¹⁷ Este procedimiento sólo opera cuando existe por parte de los Estados en cuestión un consentimiento previo para que el Comité conozca tanto de los planteamientos interpuestos en su contra como de los que él mismo interponga contra otros Estados, conforme a lo establecido en los artículos 41 y 42 del PIDCP.

¹⁸ Órgano de la ONU creado por la Carta de las Naciones Unidas destinado a fomentar la cooperación internacional en los ámbitos económico y social. Muchos años más tarde, por medio de la resolución 1985/17 del propio Ecosoc, se creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con el fin de contar con un órgano de expertos independientes dedicado en exclusiva a supervisar la aplicación y el cumplimiento del PIDESC y los asuntos derivados del mencionado cumplimiento.

tencia que tiene el Comité de Derechos Humanos para conocer de las quejas o comunicaciones interpuestas por las personas que dentro del territorio de los Estados firmantes aleguen la violación de alguno de los derechos civiles y políticos.¹⁹ Con ello se acentuó la diferencia entre los sistemas de vigilancia y supervisión, y el alcance de la protección para una y otra categoría de derechos, ya que el PIDESC no contó con un sistema que permitiera a las personas interponer quejas individuales ante el órgano supervisor del Pacto. No fue sino hasta 2008 —42 años después— que se adoptó un protocolo facultativo para investigar sobre violaciones de los DESC comprendidos en el Pacto; dicho aspecto será abordado en el tercer capítulo del presente fascículo.

En resumen, se puede anotar que el PIDESC tuvo desde su inicio una caracterización distinta, en lo que se refiere a las obligaciones de los Estados para dar cumplimiento a los derechos contemplados en su texto, respecto de la establecida para los DCP, lo que contribuyó a colocar a los DESC en una situación de desventaja en términos de consideración, cumplimiento y justiciabilidad, atribuyéndoseles características que tendieron a descalificar su jerarquía como verdaderos derechos humanos, aspecto que no es necesariamente cierto, como se verá a continuación.

II. CARACTERIZACIÓN DE LOS DESC

En virtud de los fines de los DESC, planteados al principio del capítulo anterior, éstos fueron etiquetados por algunos sectores de la doctrina y por diversos Estados como derechos de segunda categoría, incluso negándoseles el

¹⁹ Para poder interponer una queja o comunicación, el Protocolo establece ciertos requisitos, como haber agotado los recursos disponibles en el Estado de que se trate.

carácter de verdaderos derechos humanos, al considerarse que no eran realmente exigibles o justiciables.

En el presente capítulo se abordan dichas características y los argumentos que demuestran su inexactitud. Es común que los motivos utilizados para descalificar el carácter de verdaderos derechos humanos de los DESCAs muestren un aspecto de los mismos completamente distinto e incluso contrario al de los DCP, por lo que también se explicarán sus aspectos similares, con la finalidad de mostrar que unos y otros no son tan diferentes y sí, en cambio, complementarios.

1. Negación de su carácter como verdaderos derechos humanos

Se ha llegado a estimar que los DESCAs no son verdaderos derechos, sino simples normas, principios o directrices programáticas; es decir, postulados generales sobre los programas que los Estados planean desarrollar en un ámbito específico de las políticas públicas para dar cumplimiento a ciertos derechos. Ello obedece a que, en ocasiones, los Estados tienden a enunciar algún tipo de política encaminada a la satisfacción de determinadas metas, sin reconocer explícitamente algún derecho específico, por ejemplo cuando establecen que “el Estado perseguirá como uno de sus fines, que todos sus nacionales gocen de atención y servicios de salud”, en donde no se precisa el reconocimiento del derecho a la salud.

Sin embargo, ello no implica que los DESCAs no sean verdaderos derechos, y, en todo caso, de acuerdo con la frase antes citada, la norma constitucional ordena la realización de actividades que conlleven a la realización de un fin determinado; además, con independencia de que la Constitución contemple ciertos derechos, si los Estados han firmado tratados internacionales al respecto, están obligados a respetar y garantizar el derecho a la salud y los demás DESCAs. Abramovich y Courtis han mencionado que,

en ocasiones, con el propósito de debilitar el valor jurídico de los DESC, se les etiqueta como normas programáticas, argumentando que por ello son derechos incompletos, por lo que debe prestarse atención a las normas jurídicas y a partir de ellas elaborar conclusiones.

A veces, a pesar de que los Estados reconocen derechos, no crean las garantías necesarias para darles cumplimiento, y con base en la inexistencia de las garantías adecuadas se establece la imposibilidad de cumplirlos o se niega su carácter fundamental; sin embargo, la falta de garantías obedece a una omisión estatal y no a la inexistencia del derecho. En palabras de Pisarello, en ese caso no es el derecho el que está degradado, sino que la autoridad incurre en una falta.²⁰

A la inexistencia de leyes reglamentarias que desarrollen su contenido se atribuye la falta de garantías. En estos casos se ha establecido que, si bien el grado de reglamentación de cualquier derecho puede facilitar u obstaculizar su exigibilidad, también se puede recurrir a su contenido constitucional mínimo,²¹ que además suele ser un parámetro muy conocido y aceptado en el ámbito internacional; en efecto, no es imposible determinar lo que el contenido mínimo o básico de un derecho, como el de la protección de la salud, debería implicar en un contexto determinado.

En el campo de la justicia se les ha caracterizado como derechos no justiciables, con el argumento de que los jueces carecen de facultades para disponer de los recursos económicos del Estado con el fin de cumplir con los derechos. Sin embargo, la justiciabilidad no se limita a las acciones de los jueces dirigidas a reconocer los derechos, sino a acciones como la emisión de medidas preventivas o cautelares para evitar la vulneración de un derecho, la condena de un órgano que lo violó o la prohibición

²⁰ G. Pisarello, *op. cit.*, nota 11, p. 81.

²¹ *Ibid.*, p. 84.

de ejecutar una conducta que lo vulnere, según establece Pisarello.

2. Derechos que suponen obligaciones positivas (de dar o hacer)

De acuerdo con lo que se mencionó en el primer capítulo, mientras los DCP fueron caracterizados como derechos a los que se daba cumplimiento a través de la no intervención del Estado en la vida de las personas y, por tanto, mediante obligaciones negativas o de no hacer, los DESC se catalogaron como derechos en los que la obligación del Estado, cuando interviene en la vida de las personas para promover la igualdad de oportunidades, consiste en la obligación positiva de dar un servicio, una prestación, o de hacer algo para que las personas puedan gozar del derecho.

Como consecuencia, y en virtud de que el ejercicio de los DESC es mucho más visible en función de los grandes aparatos estatales que otorgan servicios de salud, imparten educación o velan por el acceso a la vivienda, se han singularizado también como derechos de prestación o derechos caros. De prestación, porque se considera que para darles cumplimiento el Estado debe otorgar la prestación de diversos bienes y servicios a las personas, como sucede con la seguridad social o el derecho a la salud, en cuyo caso la prestación consiste en la creación de condiciones institucionales para poder dar un servicio y brindarlo de manera efectiva; es el caso del funcionamiento de un aparato adecuado de hospitales, para lo cual se estima que las autoridades del Estado deben erogar cantidades considerables de dinero, por lo que se les caracteriza también como derechos caros.

No obstante, la creación de las instituciones que otorguen dichos servicios no se diferencia demasiado de los servicios con los que en muchas ocasiones se da cumplimiento a los DCP. En términos económicos, los costos

generados para la creación de organismos que garanticen su ejercicio son también sumamente onerosos, pues se deben instaurar instituciones que los promuevan y faciliten; piénsese, por ejemplo, en el gasto para asegurar el derecho de las personas tanto a votar, como a ocupar cargos de elección popular. Para la realización de estos derechos no basta con que el Estado se abstenga de intervenir en la libertad de los ciudadanos para votar, implica poner en marcha la maquinaria de un organismo como el Instituto Federal Electoral (IFE), encargado de organizar las elecciones, disponer de casetas electorales en todo el territorio, emitir boletas electorales, estructurar el sistema de conteo de votos, así como elaborar el padrón electoral y expedir las credenciales para votar.

Mientras la creación de los medios que favorecen el cumplimiento y la realización de los DCP se concibe como costos asumidos dentro de las funciones del Estado, los mecanismos para cubrir el cumplimiento de los DESCAs son considerados gastos extra y, en ocasiones, ajenos al Estado.

No todos los DESC implican prestaciones u obligaciones estatales positivas o de hacer en las que se tengan que erogar elevadas sumas, como por ejemplo el derecho de huelga o la libertad sindical, en los que las acciones u obligaciones del Estado necesarias para garantizarlos requieren del reconocimiento de facultades de organización o negociación colectiva a los grupos de trabajadores. La realización de cualquier derecho humano entraña obligaciones estatales, tanto positivas como negativas. Carbonell establece que los derechos pueden ser vistos desde un punto de vista que indica que todos tienen un costo y ameritan una estructura estatal, por lo que no hay derechos gratuitos y caros.²²

²² Miguel Carbonell, “Breves reflexiones sobre los derechos sociales”, en Juan Carlos Gutiérrez, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales*, p. 49.

Al igual que en el caso de los DCP, el Estado tiene la obligación de abstenerse de obstruir el ejercicio de los derechos; por ejemplo, tratándose del derecho a la salud, debe renunciar a afectarla y debe proteger a las personas ante acciones propias o de terceros que impliquen daños a la salud, como puede ser la emisión de agentes contaminantes.

3. Derechos progresivos

Como resultado de la disposición del PIDESC que establece el deber de los Estados de tomar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los DESC, y de que el PIDCP no especifica plazo alguno para cumplir con los DCP, se ha considerado que éstos son derechos de cumplimiento inmediato y los DESC de cumplimiento progresivo, por lo que su incumplimiento no es trascendente, ya que deben de realizarse poco a poco.

Lo anterior se refiere también a la caracterización asumida que identifica a los DCP con obligaciones estatales de no intervenir. Por esta razón es que se ha creído que con la simple no intervención del Estado se les puede dar cumplimiento de manera inmediata. Esto no es así, ya que todos los derechos requieren de diversos tipos de obligaciones y de tiempo suficiente para alcanzar su plena realización.

La característica de la progresividad en el cumplimiento de los DESC, emanada del PIDESC, a menudo es interpretada de manera equivocada al suponerse que solamente cuando los Estados alcancen un nivel de desarrollo económico aceptable, deberán de hacer efectivos los derechos. Pero lo que la progresividad realmente implica es que se avance de manera inmediata en la satisfacción de estos derechos, hasta el máximo grado que los recursos de que el Estado dispone lo permitan, y posteriormente se continúe avanzando de manera continuada, sin aplazar el avan-

ce de manera indefinida. Los DESCAs son derechos progresivos, pero debe comprenderse la progresividad en su justo contexto.

4. Derechos vagos

Se ha dicho que mientras los derechos civiles y políticos son derechos concretos, los DESCAs tienen un contenido vago o impreciso que dificulta su cumplimiento. Esto se ha asumido en el entendido de que en el reconocimiento de los derechos no se especifican las acciones necesarias para lograr su cumplimiento o que muchos de ellos carecen de una norma reglamentaria que desarrolle su contenido. Si bien es ideal contar con un texto legal que explique con detalle las acciones estatales necesarias para darles cumplimiento, carecer del mismo no implica que sean derechos vagos, pues, como se ha dicho, existen parámetros sobre el contenido mínimo de los derechos.

Hay DESCAs suficientemente precisos, como los que establecen las condiciones elementales de justicia y equidad en el trabajo, o el derecho de los padres a elegir el tipo de educación para sus hijos.

Que un derecho no cuente con un desarrollo normativo adecuado, es decir, que no se encuentre detallado y que sea preciso delimitar sus fronteras o determinar aspectos específicos de su contenido, no implica que no pueda realizarse efectivamente, pues su posible vaguedad no es sinónimo de ineffectividad. Al respecto, se ha considerado que todo derecho humano tiene zonas de penumbra y de certeza. Los tratados internacionales que reconocen los DESCAs ahondan sobre su contenido y sobre algunas de las obligaciones o políticas de los Estados para hacerlos efectivos; además, órganos internacionales, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales—como se verá más adelante—, han realizado un trabajo importante en el desarrollo del contenido de los derechos.

5. Derechos de igualdad

Debido a que los DESCAs se fundamentan en la existencia de desigualdades en la satisfacción de las necesidades básicas para la subsistencia de las personas, mismas que se pretende subsanar para que todas gocen de una igualdad de oportunidades en el desarrollo, se les ha caracterizado exclusivamente como derechos de igualdad, en contraposición con los DCP, considerados como derechos de libertad.

Aunque hasta cierto punto es cierto que unos persiguen mayores libertades y otros buscan condiciones más igualitarias, esto no implica que se contrapongan, que los DCP no posean un contenido igualitario o los DESCAs un libertario. En principio, todo derecho humano constituye una búsqueda de igualdad en la satisfacción de las necesidades básicas, entendidas no sólo como medios materiales para la subsistencia, sino como aspectos necesarios de la vida en sociedad, es decir, la dignidad, la libertad, la seguridad²³ y el ejercicio de las preferencias de vida.

Los DESCAs persiguen aspectos de equidad, pero los DCP no podrían ejercerse si las personas no gozaran de mejores condiciones de vida. En ese sentido, los DESCAs tienen también un papel en el perfeccionamiento del ejercicio de las libertades, y sin derechos sociales de carácter básico, los civiles correrían el riesgo de vaciarse de contenido.²⁴ Por otra parte, las diferencias contundentes entre libertad e igualdad, que datan de la época de la Guerra Fría, han dejado de ser válidas una vez aceptadas las características de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos,²⁵ por lo que dicha contraposición no debería seguirse justificando.

²³ G. Pisarello, *op. cit.*, nota 11, p. 38.

²⁴ *Ibid.*, p. 40.

²⁵ Mary Robinson, "Advancing Economic, Social and Cultural Rights, the Way Forward", *Human Rights Quarterly*, p. 866.

En virtud de los motivos expuestos, las características de libertad e igualdad deben entenderse como aspectos complementarios, pues si las disposiciones de los DESCAs buscan la igualdad de oportunidades y la satisfacción de las necesidades básicas para la subsistencia, generan, a su vez, condiciones de igualdad en el ejercicio de los DCP, pues una persona que carezca del derecho a la atención de los servicios de salud y no cuente con recursos suficientes para acceder a dicha atención, no gozaría de una vida digna, principio básico y general de los derechos humanos, y difícilmente podría desarrollar su personalidad o sus libertades civiles.

Así como los DESCAs contribuyen al goce de los DCP, éstos poseen un importante contenido igualitario al proclamar la igualdad ante la ley, precepto que sienta las bases para que todas las personas, sin importar sus características físicas o personales (sexo, origen, nacionalidad, condición social o económica, religión o ideología, etcétera), gocen del mismo trato, es decir, que no sean discriminadas, por lo que no hay una verdadera contraposición entre los planteamientos de libertad e igualdad, característicos de los distintos derechos, sino una importante complementariedad.

6. Derechos colectivos

Mientras a los DCP se les considera derechos del individuo y, por tanto, de ejercicio individual, a los DESCAs se les caracteriza como derechos de ejercicio colectivo, porque se identifican con derechos pertenecientes a diferentes grupos y porque algunos de ellos tienden a proteger a determinados sectores de la población e incluso a gremios: las clases trabajadoras o las familias. De acuerdo con esa consideración, se piensa que las personas gozan de los beneficios de los DESCAs en la medida de su pertenencia a un contexto o grupo determinado.

No obstante, dicha caracterización es exagerada e inexacta, debido a que la vulneración de los DCP y de los DESCAs puede causar afectaciones individuales y colectivas. Es así que al limitarse la libertad de expresión (derecho civil) o incumplirse las condiciones de trabajo de un sindicato de trabajadores (derecho social) se causan afectaciones a las personas en términos individuales y colectivos. La limitación a la libertad de expresión puede dañar a asociaciones de periodistas y el incumplimiento de las condiciones laborales es susceptible de afectar a los trabajadores en el aspecto individual. Ambas categorías de derechos poseen dimensiones individuales y colectivas,²⁶ además de que muchos derechos pueden ser ejercidos individual y colectivamente por medio de sindicatos, asociaciones de consumidores²⁷ o comunidades indígenas.

Además, se ha establecido que si bien los DESCAs se identifican con grupos de personas (niños, mujeres, personas de edad avanzada, etcétera,) esto se debe a que su configuración se generó en el ámbito laboral para proteger y mejorar las condiciones de los trabajadores. Por tanto, el reconocimiento de derechos de otros grupos se deriva de su parentesco con los trabajadores,²⁸ pues en virtud de la seguridad social se concibieron derechos en favor de los miembros de sus familias: hijos e hijas, esposas(os) y padres.

Por último, los bienes y necesidades protegidos por los DESCAs, aun cuando parecen identificarse con las necesidades de grupos o sectores específicos de la sociedad, comprenden intereses o suponen circunstancias en las que puede encontrarse cualquier persona en lo individual.

²⁶ Véase G. Pisarello, *op. cit.*, nota 11, pp. 72-75.

²⁷ Esto será posible en fechas próximas en México, ya que a propósito de la reforma al artículo 17 constitucional —que prevé las acciones colectivas—, el 29 de abril de 2011 se aprobó en la Cámara de Diputados la Ley de Acciones Colectivas, la cual contempla la interposición de este tipo de acciones en materia económica, de servicios, financiera y ambiental, misma que fue enviada al Poder Ejecutivo para su publicación.

²⁸ G. Pisarello, *op. cit.*, nota 11, p. 75.

III. LOS DESC EN EL MARCO DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, los DESC son protegidos con base en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —documento que integra la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus protocolos facultativos—, y su aplicación es supervisada por el CDESC. En 2008 se adoptó el Protocolo Facultativo del PIDESC, cuyo objetivo principal es que el Comité pueda investigar las quejas o peticiones provenientes de las personas que, en territorio de los Estados firmantes, aleguen la violación de un derecho de este tipo en determinadas circunstancias.

1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Como se señaló brevemente en el primer capítulo, el PIDESC fue adoptado en 1966,²⁹ después de haberse descartado la adopción de un documento único que contemplara tanto DESC como DCP. En su Preámbulo se establece que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad de los seres humanos y de sus derechos iguales e inalienables, por lo que, conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el ideal del ser humano libre y liberado del temor y de la miseria no puede ser realizado a menos que se creen las condiciones necesarias que permitan a cada persona gozar de sus DESC y DCP, con lo que se muestra su igual jerarquía.

²⁹ El Estado mexicano se adhirió al Pacto el 23 de marzo de 1981; el decreto promulgatorio fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 12 de mayo del mismo año.

El PIDESC se divide en cinco partes, que abordan el derecho a la autodeterminación de los pueblos, los parámetros generales que los Estados deben seguir en la realización de estos derechos, los derechos específicos, los mecanismos de supervisión del Pacto y aspectos generales respecto de su firma, enmiendas, entrada en vigor e idiomas oficiales, respectivamente.

Tanto la primera parte del Pacto como del PIDCP contiene un artículo en el que se consagra el derecho de los pueblos a la libre determinación, conforme al que pueden establecer libremente, y sin interferencias externas, su condición política, así como su desarrollo económico, social y cultural, para lo cual deben poder disponer con autonomía de sus riquezas y recursos naturales. Para comprender este artículo es necesario ubicarlo en el contexto en el que se adoptó; la redacción del Pacto data de la década de 1960, cuando diversos países recién se independizaban de regímenes coloniales, por lo que se reconoce el derecho de cada nación a elegir con libertad su forma de gobierno, conscientes de que esta libertad de elección es fundamental para el reconocimiento y protección de los derechos humanos.

El mismo precepto ha sido utilizado por grupos independentistas para reivindicar su separación de los Estados a los cuales pertenecen, en el entendido de que el derecho ampara a todo “pueblo”. Sin embargo, cuando el Pacto se refiere a “pueblos”, quiere decir naciones y no poblaciones situadas en el interior del territorio de un Estado.

1.1. Obligaciones de los Estados en el cumplimiento de los derechos del PIDESC

La segunda parte del PIDESC, que abarca los artículos 2o. a 5o., contempla los parámetros generales que los Estados deben seguir en la protección de los derechos incluidos en el Pacto, y en términos generales establece lo siguiente:

- a) Artículo 2.1
El compromiso de los Estados a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos en él incluidos.
- b) Artículo 2.2
El ejercicio de los DESC deberá ser garantizado sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- c) Artículo 3o.
La igualdad de hombres y mujeres en el goce de los DESC, por lo que los Estados deben garantizar su acceso en las mismas condiciones; éste es un aspecto fundamental, conscientes de que mujeres y niños son los principales excluidos de los procesos de desarrollo.
- d) Artículo 4o.
Sólo se podrá someter el ejercicio de los DESC a las limitaciones determinadas por la ley en la medida compatible con su naturaleza y con el objeto de promover el bienestar general de la sociedad.
- e) Artículo 5o.
Ninguna disposición del Pacto puede constituir una herramienta para invalidar algún derecho del mismo o limitarlo más allá de lo establecido en el artículo 4o. El Pacto no puede interpretarse en contra de las disposiciones de los Estados que posean medidas más favorables, la costumbre o acuerdos internacionales que rijan en él.

En síntesis, los derechos incluidos en el PIDESC deberán ser garantizados de manera progresiva (continua), en función del máximo de los recursos disponibles, tanto por separado como mediante la cooperación internacional en materia técnica y económica, sin discriminación de ningún tipo y en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, con las únicas limitaciones que determine la ley, con objeto de promover el bienestar de toda la sociedad.³⁰ En el apartado relativo a las obligaciones del Estado se abundará sobre estas disposiciones.

1.2. Derechos contemplados en el PIDESC

En la tercera parte del Pacto se reconocen los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo (artículo 6o.).
- Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7o.).
- Derecho a fundar sindicatos, afiliarse a ellos y derecho de huelga (artículo 8o.).
- Derecho a la seguridad social y al seguro social (artículo 9o.).
- Derecho a la más amplia protección y asistencia a la familia (artículo 10).
- Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11).
- Derecho al más alto nivel posible de salud (artículo 12).
- Derecho a la educación (artículos 13 y 14).
- Derecho a participar en la vida cultural y a gozar del progreso científico (artículo 15).

³⁰ El desarrollo e interpretación de estos parámetros se abordará con mayor profundidad en la sección 4, relativa a las obligaciones del Estado en materia de DESC.

El PIDESC no se limita a reconocer un conjunto de derechos, sino que, en términos generales, configura su contenido o al menos especifica algunos de sus aspectos fundamentales, los cuales se revisarán brevemente a continuación.

Derecho al trabajo. Comprende el derecho de las personas a contar con un trabajo elegido o aceptado de manera libre, mediante el cual puedan ganarse la vida, por lo que los Estados deberán de garantizarlo y, para ello, adoptar programas de formación técnico-profesional, normas y técnicas dirigidas a la consecución del desarrollo económico, social y cultural constante y a la ocupación plena y productiva.

Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. Incluye el establecimiento de un salario mínimo y de proporcionar el mismo salario por un trabajo igual, medidas de seguridad e higiene en el trabajo, condiciones de existencia digna para los trabajadores y sus familias, igualdad de oportunidades respecto de promociones sobre la base de la capacidad y el tiempo de servicio, el descanso y disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y la remuneración de los días festivos.

Derecho a fundar sindicatos, afiliarse a ellos y derecho de huelga. Establece, asimismo, el derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales, y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; su derecho a funcionar sin obstáculos y sin más limitaciones que las establecidas por la ley y las necesarias para la protección de los derechos y libertades ajenos.

Derecho a la seguridad social y al seguro social. Si bien el artículo sobre este derecho no profundiza

más allá de su reconocimiento, es necesario establecer que la seguridad social se refiere a toda la red de servicios a que deben tener acceso los trabajadores, y que ésta contribuya a su bienestar social en casos de enfermedad, paternidad, viudez, desempleo e invalidez, entre otros, mientras que el seguro social se refiere al mecanismo que hace posible el acceso a la seguridad social por medio del cual los patrones abonan de manera continua a las instituciones de seguridad social una parte del salario de los trabajadores para el sostenimiento del sistema, que les permita acceder a esas prestaciones.

Derecho a la más amplia protección y asistencia a la familia. Al respecto, se establece que el matrimonio debe contraerse de manera libre; la obligación de prestar protección especial a las madres por periodos razonables antes y después del parto, así como licencia con remuneración o prestaciones adecuadas de seguridad social si trabajan; adoptar medidas especiales para proteger y asistir a los niños y adolescentes, sobre todo de la explotación económica y social, así como de trabajos nocivos para su moral, salud y edad, y el establecimiento de la edad mínima para el trabajo.

Derecho a un nivel de vida adecuado. Este derecho comprende el acceso a alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como a la mejora continua de las condiciones de existencia. En virtud de la condición con que debe contar toda persona de estar protegida contra el hambre, se prevé la adopción de medidas necesarias para optimizar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos; la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento de los regímenes agrarios, con la finalidad de lograr una explotación y utilización más

eficaz de las riquezas naturales, así como de asegurar la distribución equitativa de los alimentos en el mundo, conforme a las necesidades de cada país.

Derecho al más alto nivel posible de salud. Implica tanto la salud física como mental, al tiempo que establece la obligación de adoptar medidas para reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil y asegurar el sano desarrollo de los niños; mejorar la higiene del trabajo y del medio ambiente;³¹ prevenir y tratar enfermedades epidémicas, endémicas y profesionales, entre otras, y crear las condiciones que aseguren a todas las personas la asistencia médica.

Derecho a la educación. Establece que la educación debe orientarse al desarrollo de la personalidad humana y el sentido de la dignidad, respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales, además de capacitar a las personas para participar en una sociedad libre, pacífica y tolerante. Reconoce la obligatoriedad de la enseñanza primaria gratuita, así como la generalización de la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, mediante la implantación progresiva de su gratuidad y la accesibilidad de la enseñanza superior sobre la base de las capacidades y por medio de la implementación progresiva de su gratuidad.

Contempla el fomento de la educación fundamental para quienes no terminaron la primaria, la obligación de desarrollar el sistema escolar en todos los ciclos mediante el establecimiento de programas adecuados de becas y la mejora continua de las con-

³¹ Aunque no forma parte de un derecho consagrado en lo individual, es a partir de las disposiciones de los artículos relativos al nivel de vida adecuado y al más alto nivel posible de salud, los cuales refieren específicamente el deber de mejorar el medio ambiente en todos sus aspectos, que se incluye en el PIDESC la protección del medio ambiente.

diciones materiales de los maestros. De igual manera, reconoce el derecho de los padres y tutores a elegir las escuelas a que asistan sus hijos o pupilos, así como la educación religiosa o moral acorde con sus convicciones.

Derecho a participar en la vida cultural y a gozar del progreso científico. Además de los derechos a participar en la vida cultural de la comunidad y a gozar del progreso científico, comprende el derecho de las personas a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que les correspondan por razón de sus producciones científicas, literarias o artísticas. Para asegurar el ejercicio de estos derechos, deben establecerse medidas relativas a la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura, además del compromiso de respetar la libertad de investigación científica y para la actividad creadora.

Como se ha visto, los derechos contemplados en el Pacto no sólo protegen aspectos básicos de la vida en los ámbitos económico, social y cultural, sino que no son tan vagos como se ha llegado a afirmar, ya que algunos de ellos desarrollan aspectos concretos sobre su contenido y respecto de las obligaciones de los Estados para cumplirlos.

Además, puede observarse que no todos requieren costosas prestaciones económicas estatales para su eficacia, como la elección libre del trabajo, el establecimiento de un salario mínimo o el respeto del principio de igual salario por igual trabajo, la formación de sindicatos, el no obstaculizar la participación en la vida cultural o el respeto a la libertad científica y creadora.

1.3. Mecanismos de supervisión

La cuarta parte del Pacto se refiere a su aplicación por parte de los Estados y a los mecanismos de supervisión al

respecto que —como ya se mencionó—, en principio correspondían al Consejo Económico y Social hasta que, en 1985, éste creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al que delegó dicha función.

El principal mecanismo de vigilancia sobre la aplicación del PIDESC es el sistema de informes contemplado en sus artículos 16 y 17, conforme al cual los Estados se comprometen a presentar informes ante el Secretario General de la ONU sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados para garantizar el respeto a los derechos del Pacto; el Secretario General los transmite al Comité (antes se los enviaba al Ecosoc), pudiendo señalar las circunstancias y obstáculos que hubieren dificultado el cumplimiento de sus obligaciones.

En función de la supervisión, conforme al artículo 21, se pueden presentar ante la Asamblea General informes con recomendaciones generales y resúmenes sobre informes de los Estados y de los organismos especializados respecto de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el cumplimiento del Pacto.

El Protocolo Facultativo recién adoptado es otro mecanismo de protección y supervisión, pero debido a que no fue creado por una disposición del PIDESC, su estudio se realiza en un apartado distinto.

2. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Como se estableció al final del primer apartado, al adoptarse los Pactos, el PIDCP estuvo acompañado de un Protocolo Facultativo, que otorgó al Comité de Derechos Humanos (órgano supervisor del PIDCP) la facultad de conocer sobre quejas o peticiones individuales, mientras que el PIDESC no contó con un instrumento de ese tipo que fortaleciera la protección de los DESCAs.

Algunas de las razones por la que no se adoptó un mecanismo de peticiones individuales obedecieron a las

consideraciones sobre el costo económico requerido para implementar los DESCAs y a su característica de progresividad, aunque ésta no constituyera un motivo suficiente para argumentar la imposibilidad de evaluar su cumplimiento, pues la misma puede hacerse de conformidad con las etapas o pasos de evolución en el camino a la consecución de su plena efectividad.

Tras años de incansables esfuerzos encabezados por diversas organizaciones civiles alrededor del mundo, así como por algunos órganos de las Naciones Unidas, y 42 años después de la adopción del PIDESC, mediante la Resolución 63/117, del 10 de diciembre de 2008, la Asamblea General de la ONU aprobó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PFPIDESC). Su objeto principal fue fortalecer el cumplimiento y la justiciabilidad de estos derechos, mediante el reconocimiento de la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para conocer sobre las violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto, dotando a las víctimas de un recurso que les permita acceder a un remedio más contra dichas violaciones.

El Protocolo comprende tres sistemas o procedimientos de protección:

1. Comunicaciones entre Estados.
2. Comunicaciones individuales o grupales.
3. Procedimiento de investigación.

Las comunicaciones entre Estados prevén la intervención del Comité, en caso de que un Estado Parte del Protocolo se pronuncie sobre el incumplimiento de otro Estado sobre una obligación derivada del Pacto.

Por medio de las quejas o comunicaciones individuales o grupales, las personas que habiten en los Estados que hayan suscrito el Protocolo —de acuerdo con ciertas condiciones establecidas en él— podrán dirigir escritos al

Comité para que conozca sobre presuntas violaciones de uno o varios de sus DESCAs. Independientemente del procedimiento sobre las comunicaciones, el Protocolo establece dos medios de protección en favor de quienes las interponen. El primero faculta al Comité a solicitar al Estado la adopción de medidas provisionales para evitar que las personas sufran algún daño irreparable, y el segundo establece el deber de los Estados de adoptar las medidas necesarias para evitar que sean sometidas a malos tratos o intimidaciones.

Por último, para la operación del procedimiento de investigación, que es la novedad principal del Protocolo en el ámbito de la protección, ya que el Protocolo Facultativo del PIDCP no contempla un mecanismo similar, se requiere de una declaración previa de los Estados para que el Comité pueda realizar investigaciones en caso de recibir información fidedigna sobre violaciones graves o sistemáticas de los DESCAs cometidas en su territorio.

Otra novedad importante del Protocolo es el establecimiento de un fondo fiduciario como medida alternativa para el cumplimiento de las obligaciones del PIDESC, mediante el que se les podrá prestar atención especializada y técnica a los Estados con esa finalidad, lo que sin duda los apoyará en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Pacto en la consecución del bienestar de las personas.

La adopción del Protocolo es un paso muy importante para la eficacia plena de los DESCAs, aunque aún falta tiempo para poder evaluar la actuación del Comité frente a la presentación de comunicaciones. El Protocolo entraría en vigor después de depositado el décimo instrumento de ratificación; sin embargo, por tratarse de un protocolo facultativo, sólo entra en vigor para los Estados que lo han ratificado, y México no lo ha hecho todavía.

3. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El CDESC es un órgano integrado por 18 expertos en el campo de los derechos humanos, quienes participan en él a título personal por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos para otro periodo en caso de ser propuestos otra vez. Como ya se estableció, el CDESC no es un órgano convencional creado por el Pacto, sino el supervisor de su aplicación, debido a que el Consejo Económico y Social lo creó, por medio de la resolución 1985/17, con el fin de delegar en él sus obligaciones derivadas de los artículos 16 al 22 del Pacto.

En virtud de ello, el Comité es el encargado de recibir y evaluar los informes de los Estados sobre la aplicación del Pacto, de establecer acuerdos con los organismos especializados del Sistema de la ONU sobre la presentación de informes sobre el cumplimiento del Pacto, de presentar ante la Asamblea General informes sobre las recomendaciones generales y resúmenes de los informes de los Estados sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr la efectividad de los DESCAs, además de poner al tanto a otros órganos de la ONU, encargados de la prestación de la asistencia técnica, sobre cualquier cuestión que surja de los informes de los Estados, para que se pronuncien sobre la conveniencia de aplicar medidas internacionales que faciliten su aplicación.

3.1. Facultad de supervisión

La función principal del CDESC es la supervisión de la aplicación del Pacto por parte de los Estados, mediante el análisis y la revisión de los informes inicial y periódicos que éstos tienen la obligación de presentar ante el Secretario General de la ONU sobre el cumplimiento del Pacto, conforme a lo que establecen los artículos 16 y 17. El primer informe debe presentarse a los dos años de haber

ratificado el PIDESC³² y referirse a la situación general sobre los DESCA en el país en cuestión. Los informes posteriores (periódicos) se deben entregar cada cinco años e incluir los avances realizados en función de las recomendaciones del Comité en sus observaciones sobre los informes presentados con anterioridad.

El Comité, como indica el artículo 21 del Pacto, puede presentar ante la Asamblea General de la ONU informes sobre las recomendaciones realizadas a los Estados y resúmenes sobre los informes que éstos presentan. Por otra parte, en caso de que el CDESC considere que no puede obtener la información que necesita para evaluar el cumplimiento del Pacto, puede solicitar al Estado Parte permiso para realizar una misión o visita a su territorio, señalando los temas o aspectos sobre los que se pretende obtener información. En caso de que el Estado en cuestión no acepte la misión, el Comité puede examinar la posibilidad de hacer recomendaciones al respecto al Consejo Económico y Social.

3.2. Facultad para emitir observaciones

El Comité tiene facultad para presentar dos tipos de observaciones, las finales y las generales. Las observaciones finales se refieren a las conclusiones y anotaciones hechas en función de los informes presentados por los Estados Partes, en las que se incluyen las recomendaciones efectuadas al Estado para mejorar el cumplimiento de los DESCA. Las observaciones generales, por su parte, constituyen documentos mediante los cuales se especifica el contenido de diversas disposiciones del Pacto, desde la naturaleza de las obligaciones de los Estados hasta el conte-

³² Aunque el artículo 17 del PIDESC establece que el informe inicial debe presentarse al año de haber ratificado el Pacto, el Comité, en su segundo periodo de sesiones, en 1988, modificó el sistema de informes; así, en la actualidad el primer informe se presenta dos años después de la ratificación del Pacto, y los informes periódicos cada cinco años.

nido de los derechos en particular, con lo que a partir del desarrollo normativo de los derechos ha conseguido marcar las pautas del cumplimiento y la realización de muchos de ellos.

Aunque estas observaciones generales no se consideran documentos vinculantes, constituyen interpretaciones autorizadas del Pacto y algunos académicos las conciben como la verdadera jurisprudencia en la materia, al grado de asimilarlas con la competencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para interpretar las disposiciones de la Convención Americana.³³ En definitiva, la actuación del Comité en este ámbito ha sido significativa en el desarrollo, la comprensión y la realización de los DESC. Las observaciones generales emitidas hasta el momento son:

- O.G. No. 1, Presentación de informes por los Estados Partes.
- O.G. No. 2, Medidas internacionales de asistencia técnica.
- O.G. No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes.
- O.G. No. 4, El derecho a una vivienda adecuada.
- O.G. No. 5, Las personas con discapacidad.
- O.G. No. 6, Los DESC de las personas mayores.
- O.G. No. 7, El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos.
- O.G. No. 8, Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los DESC.
- O.G. No. 9, La aplicación interna del Pacto.
- O.G. No. 10, La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los DESC.

³³ Víctor Abramovich y Christian Courtis, “La interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos. El caso de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, en Octavio Cantón y Santiago Corcuera, coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, pp. 20-21.

- O.G. No. 11, Planes de acción sobre la enseñanza primaria.
- O.G. No. 12, El derecho a una alimentación adecuada.
- O.G. No. 13, El derecho a la educación.
- O.G. No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.
- O.G. No. 15, El derecho al agua.³⁴
- O.G. No. 16, La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los DESC.
- O.G. No. 17, El derecho de todas las personas a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones, científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a).
- O.G. No. 18, El derecho al trabajo.
- O.G. No. 19, El derecho a la seguridad social.
- O.G. No. 20, La no discriminación y los DESC.
- O.G. No. 21, El derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

Estas observaciones pueden dividirse en dos rubros fundamentales, las que se refieren al contenido de las obligaciones de los Estados y las relativas al contenido y desarrollo de derechos específicos.

A) Observaciones generales relativas a las obligaciones de los Estados

Tratándose de las observaciones generales sobre las obligaciones de los Estados respecto de la aplicación del Pac-

³⁴ Esta observación general es bastante novedosa, ya que se trata del derecho al agua, que no se encuentra reconocido expresamente en el Pacto. Sin embargo, a partir de los derechos al nivel de vida adecuado y a la salud, establecidos en los artículos 11 y 12, respectivamente, el Comité infirió el reconocimiento implícito del derecho al agua y el documento ha sido de notable importancia en el reconocimiento de este derecho.

to se destacan las observaciones 1a., 3a. y 9a. La primera de ellas alude a la obligación de los Estados de presentar informes al Comité y establece siete objetivos fundamentales al respecto; la tercera se refiere a la índole de las obligaciones de los Estados y la novena trata de la aplicación interna del Pacto. Asimismo, se puede considerar en este rubro a la observación número 10, relativa a las funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos y los DESC.

B) Observaciones generales relativas al contenido y desarrollo de derechos específicos

En cuanto al contenido y desarrollo de los derechos, las observaciones generales suelen constituir documentos muy completos que abarcan su fundamentación, contenido, obligaciones básicas, fundamentales e internacionales, políticas de acción y recursos en caso de violación. En cuanto a las obligaciones de los Estados, el Comité ha establecido tres obligaciones básicas: *respetar*, *proteger* y *realizar*, comunes a todos los derechos humanos.

La obligación de *respetar* se refiere a que los Estados y sus gobiernos se abstengan de obstaculizar el ejercicio o disfrute de los DESC. La obligación de *proteger* requiere que el estado vigile que particulares y terceros no intervengan en el ejercicio y goce de los derechos y adopten medidas para evitarlo. Por último, la obligación de *realizar* o cumplir, que incluye las obligaciones de facilitar, proporcionar o promover, se refiere a la adopción de todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales o presupuestales necesarias para cumplir con los derechos, e incluso hacerlos efectivos para aquellas personas que no puedan acceder a ellos por sí mismas, como los grupos con mayores índices de marginación y vulnerabilidad.

Como aspectos principales de estas observaciones se pueden destacar algunos parámetros y obligaciones que, si bien pueden modificarse de derecho a derecho, suelen

ser elementos incluidos en casi todas las observaciones generales relativas a derechos específicos. Estos elementos son los criterios de contenido básico y las obligaciones principales. Entre los criterios de contenido básico se encuentran la disponibilidad, la accesibilidad (que incluye los parámetros de no discriminación, accesibilidad física y económica, así como acceso a la información), la aceptabilidad y la calidad.

3.3. Facultades derivadas del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales

Entre las principales facultades del Comité en virtud de la reciente adopción del PFPIDESC a finales de 2008 están las de conocer de las comunicaciones entre Estados, relativas al incumplimiento de los derechos del Pacto (artículo 10), así como de comunicaciones individuales o grupales de las personas que sean víctimas de violaciones de sus DESC en el territorio de los Estados que suscriban el Protocolo (artículo 2o.), verificar si se cumplen los requisitos de admisibilidad establecidos (artículo 3o.), así como solicitar medidas cautelares a los Estados con el fin de proteger a las presuntas víctimas (artículo 5o.). Asimismo, está facultado para iniciar procedimientos de investigación en el territorio de los Estados firmantes del Protocolo de los que reciba información fidedigna sobre violaciones graves o sistemáticas de DESC (artículos 11 y 12); por último, posee la facultad de transmitir a los organismos especializados, fondos y programas de Naciones Unidas sus dictámenes o recomendaciones relativas a las comunicaciones e investigaciones de las que se derive la necesidad de contar con asesoramiento técnico o asistencia internacional con miras a la obtención de ayuda especializada, incluso del fondo fiduciario de la materia.

4. Obligaciones de los Estados en materia de DESCAs

No obstante que las principales obligaciones de los Estados derivadas del PIDESC se encuentran en el texto del propio Pacto, su interpretación y contenido específico se ha ido definiendo a partir tanto de reuniones de expertos en derecho internacional ajenos al CDESC, como de la jurisprudencia emitida por el Comité. En el presente apartado se exponen brevemente las principales obligaciones de los Estados en la aplicación del Pacto.

Las reuniones de expertos referidas en el párrafo anterior se iniciaron al momento de que se formó el CDESC; los documentos derivados de las mismas son los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht.

Los Principios de Limburgo sobre la aplicación del PIDESC constituyen el resultado de la reunión de 29 expertos en derecho internacional provenientes de distintas partes del mundo, así como de agencias especializadas de la ONU, convocadas por una Organización No Gubernamental internacional y diversas instituciones académicas en 1986, en Maastricht, para considerar la naturaleza y los alcances de las obligaciones de los Estados Partes conforme al Pacto, los informes de los Estados y la cooperación internacional.

El texto contiene 103 principios que, en términos generales, hacen alusión a la naturaleza y los alcances de las obligaciones de los Estados. En la primera parte se abordan observaciones genéricas, principios interpretativos y la violación de los DESCAs, y en la segunda se exponen la presentación y preparación de los informes de los Estados, la función del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —de reciente creación en ese momento— y su relación con las agencias especializadas de la ONU y otros organismos internacionales.

Por su parte, las Directrices de Maastricht sobre violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptadas en dicha ciudad en 1987, en el marco del

décimo aniversario de los Principios de Limburgo, por 30 expertos en derecho internacional convocados por los mismos organismos que impulsaron la reunión anterior, tuvo como objetivo ampliar el entendimiento de dichos Principios respecto de la naturaleza y el alcance de las violaciones de los DESC y las respuestas y recursos adecuados. En dicho documento se estableció que las Directrices reflejaban la evolución del derecho internacional a partir de 1986, año de la adopción de los Principios de Limburgo.

Las Directrices abordan los siguientes temas: importancia y significado de los DESC,³⁵ responsabilidad del Estado en las violaciones de los DESC, las víctimas de las violaciones y, en último lugar, recursos y otras respuestas a las violaciones de éstos.

4.1. Obligaciones comunes a todos los derechos humanos: respetar, proteger y cumplir

Para su cumplimiento, los derechos humanos en general requieren en distintos grados de tres obligaciones fundamentales por parte del Estado, a saber, respetar, proteger, y garantizar o cumplir los derechos.³⁶

La obligación de respetar los derechos requiere que el Estado se abstenga de vulnerar u obstaculizar su ejercicio; la obligación de protegerlos consiste en que impida que tanto sus representantes como los particulares afec-

³⁵ En el primer capítulo se hace un análisis sobre la situación de los DESC en el mundo y se llega a la conclusión de que a partir de la adopción de los Principios de Limburgo ésta había empeorado para más de mil seiscientos millones de personas en el mundo, además de advertirse la tendencia de los países de reducir la función del Estado para resolver problemas de bienestar humano al delegar dicha tarea a los mercados pero manteniendo la responsabilidad de los Estados en la realización de los DESC, entre otras cuestiones.

³⁶ Véase V. Abramovich y Ch. Courtis, *Los derechos sociales en el debate democrático*, p. 15. Respecto de las obligaciones de respetar, proteger y cumplir, específicamente enfocadas hacia los derechos sociales, véase el párrafo 6o. de las Directrices de Maastricht sobre violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, así como las observaciones generales relativas a derechos específicos del CDESC.

ten su ejercicio³⁷ y que adopten medidas para evitarlo, y por último, la obligación de garantizarlos, que conforme al Comité incluye las obligaciones de facilitar, proporcionar o promover, se refiere a la adopción de todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales o presupuestales necesarias para cumplir con los derechos e, incluso, hacerlos efectivos para aquellas personas que no puedan acceder a ellos por sí mismas, como son los grupos que viven con mayores índices de marginación.³⁸

Las Directrices de Maastricht establecen que las obligaciones comprenden elementos de obligación de conducta y obligación de resultado. La primera obligación exige acciones concebidas con el fin de asegurar el ejercicio de un derecho específico, es decir, la conducta necesaria que lleve a su realización. Por su parte, las obligaciones de resultado requieren del cumplimiento de objetivos concretos que satisfagan normas sustantivas precisas (directrices 6 y 7). El documento establece las actividades que implicarían el incumplimiento de las obligaciones, tanto por comisión como por omisión.

4.2. Postulados fundamentales derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Los Principios de Limburgo reafirman la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, así como la complementariedad entre los Pactos. En cuanto a los DESC en específico, establecen la posibilidad de su realización en cualquier sistema político (principio 6o.) y reconocen que a pesar de ser derechos cuyo cumplimien-

³⁷ Obligación comprendida también en la directriz 18 de Maastricht; además, la directriz 19 establece como parte de la obligación de proteger los DESC la participación de los Estados en organizaciones internacionales.

³⁸ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”, quinto periodo de sesiones, 1990, U.N. Doc E/1991/23, párr. 12.

to completo sólo es posible a través de la progresividad, contienen elementos básicos que deben ser cumplidos de manera inmediata (principio 8o.).

La cuestión de las obligaciones de aplicación inmediata es reiterada por el Comité, que establece, entre ellas, las relativas al goce de los derechos en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el establecimiento del salario mínimo y el principio de igual salario por igual trabajo, la adopción de medidas especiales en favor de niños y adolescentes, el establecimiento de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, el reconocimiento de los padres de decidir la educación de sus hijos, así como la libertad de investigación científica y creadora.³⁹

También se ha establecido que al reconocer obligaciones de aplicación inmediata, en su realización se debe dar especial atención a la no discriminación, la igualdad ante la ley, así como a las medidas que se deban adoptar para mejorar las condiciones de vida de los más pobres y los derechos culturales de las minorías indígenas (principios 13 y 14), además de la responsabilidad de los Estados, tanto ante la comunidad internacional como ante sus propios pueblos, debido al incumplimiento del Pacto (principio 10).

El Comité ha manifestado que en la aplicación interna del Pacto la obligación principal de los Estados es dar efectividad a los derechos por todos los medios posibles.⁴⁰ Por ello, señala que no se pueden invocar disposiciones de derecho interno para justificar su incumplimiento, sino que dichas normas deben ser modificadas,⁴¹ y como las normas internacionales sobre derechos humanos deben operar de forma directa e inmediata, aconseja incorporar disposiciones del PIDESC en las leyes nacionales.⁴²

³⁹ *Ibid.*, párr. 5.

⁴⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 9, "La aplicación interna del Pacto", U.N. Doc. E/1999/22, párr. 1.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 3.

⁴² *Ibid.*, párrs. 4 y 8, respectivamente.

4.3. Obligaciones generales derivadas de los parámetros específicos del PIDESC

Como se estableció en el apartado 1, relativo al contenido del PIDESC, su segunda parte se refiere a los parámetros generales que los Estados deben seguir en la protección de los derechos que consagra; dichos parámetros pueden ser sujetos a distintas interpretaciones. En consecuencia, los expertos internacionales participantes en la elaboración de los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht, así como el CDESC, por medio de sus observaciones generales, han realizado tareas de interpretación en las que se ha definido el contenido y significado de esta parte del Pacto.

Dichos parámetros se encuentran incluidos en los artículos 2o. a 5o., que a continuación se analizan con detalle.

Artículo 2.1.

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Se establece que todos los Estados Partes tienen la obligación de iniciar de inmediato el proceso para la plena realización de los DESC.⁴³ La expresión “por todos los medios apropiados”, debe entenderse como todas las medidas legislativas, judiciales, administrativas, económicas, sociales y educativas para hacer frente a las obliga-

⁴³ Principio 16 de Limburgo.

ciones del Pacto.⁴⁴ Asimismo, se considera que si bien las medidas legislativas no son suficientes para dar cumplimiento al Pacto, son necesarias cuando la legislación vigente es contraria a las obligaciones asumidas en él,⁴⁵ por lo que su adopción es altamente deseable, y en algunos casos, indispensable.⁴⁶

Respecto de la progresividad, se ha establecido que implica actuar tan rápidamente como sea posible, sin diferir esfuerzos de manera indefinida, y que es independiente del aumento de los recursos, razón por la cual la obligación exige que se haga uso eficaz de los recursos disponibles.⁴⁷ Por otra parte, la progresividad no puede ser argumentada como justificación de incumplimiento de las obligaciones derivadas del Pacto.⁴⁸ En opinión del Comité, ésta entraña el reconocimiento de que la realización completa de los DESC es casi imposible en un tiempo reducido, por lo que se contempla un periodo real para su consecución, pero no por ello se deben relajar los esfuerzos dirigidos a alcanzarla, ya que se impone una obligación clara de movimiento expedito y efectivo hacia su cumplimiento; además, señala que tomar medidas regresivas deliberadas requiere de una consideración cuidadosa y plenamente justificada.⁴⁹

En cuanto al aprovechamiento máximo de los recursos disponibles, se establece que estos incluyen tanto los recursos nacionales como los derivados de la cooperación y asistencia internacionales, y que al determinar si se han adoptado las medidas adecuadas para la realización de los derechos, es preciso vigilar su utilización eficaz y equitativa, así como la oportunidad de acceder a los recursos disponibles, además de dar prioridad a la conse-

⁴⁴ Principio 17 de Limburgo.

⁴⁵ Principio 18 de Limburgo.

⁴⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, nota 38, párr. 3.

⁴⁷ Principios 21 y 23 de Limburgo.

⁴⁸ Directriz 8o. de Maastricht.

⁴⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, nota 38, párr. 9.

cución de asegurar a cada persona la satisfacción de los requisitos de subsistencia.⁵⁰

Al respecto, se ha especificado que el Estado tiene el compromiso de demostrar logros cuantificables encaminados a la plena realización de los DESC⁵¹ y que la escasez de recursos no exime al Estado del cumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales.⁵² En caso de no cumplir con éstas, argumentándose la falta de recursos disponibles, debe demostrarse que se realizaron todos los esfuerzos al alcance para darles cumplimiento.⁵³

En relación con las características de la cooperación y la asistencia internacional se establecen diversos aspectos, como el de que su prioridad debe de ser la de realizar todos los derechos humanos y encaminarse al establecimiento de un orden social en el que éstos se realicen plenamente,⁵⁴ entre otros. No obstante, el tema de la cooperación internacional, a pesar de ser una obligación derivada del Pacto, es en la actualidad un tema casi olvidado en la agenda de los Estados desarrollados, y con el ánimo de reactivarla es que se incluye el establecimiento de un fondo fiduciario de ayuda en el Protocolo Facultativo del PIDESC.

Artículo 2.2.

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁵⁰ Principios 26, 27 y 28 de Limburgo.

⁵¹ *Idem*.

⁵² Directriz 10 de Maastricht.

⁵³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, nota 38, párr. 10.

⁵⁴ Principios 29 y 30 de Limburgo.

Las disposiciones de los Principios de Limburgo son muy específicas al establecer que la prohibición de la discriminación en el goce de los DESC es una de las obligaciones de aplicación inmediata y que los criterios de no discriminación establecidos en el PIDESC no son limitativos, por lo que se podrán adicionar otros, y solicita a los Estados que prohíban la práctica de actos discriminatorios por parte de individuos y organismos en cualquier ámbito de la vida pública (principios 22, 35, 36 y 40).

También se establece que las medidas especiales adoptadas para asegurar la promoción de grupos o individuos que requieran dicha protección con el fin de acceder a un trato igual en el goce de los DESCA no deben considerarse discriminatorias si no tienen como consecuencia mantener una separación de derechos entre distintos grupos, y que se tiene que poner fin a las medidas al haberse logrado la meta fijada.⁵⁵

La prohibición de la discriminación es también un tema fundamental en el desarrollo de todas las observaciones generales del Comité, el cual emitió, asimismo, una observación general al respecto, la número 20, titulada “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales”.⁵⁶

Artículo 2.3

Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

De este artículo se destaca la interpretación del término “no nacionales”. Al respecto, en los Principios de Limburgo se establece que la regla general es que el Pac-

⁵⁵ Principio 39 de Limburgo.

⁵⁶ U.N. Doc. E/C.12/GC/20.

to se aplique en condiciones de igualdad, tanto a nacionales como a extranjeros; sin embargo, precisa que la adopción del documento ocurrió en una época en que las dominaciones coloniales seguían latentes y, en ese sentido, lo que se pretendió con la disposición fue dar fin a la dominación de ciertos grupos económicos no nacionales en los periodos coloniales (principios 42 a 44).

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Al respecto, los Principios de Limburgo establecen que en la aplicación del Pacto y en el ejercicio de los derechos del mismo se deberán atender cabalmente las disposiciones de los tratados internacionales en el marco de la ONU relativos a la eliminación de la discriminación contra la mujer, así como a las acciones del Comité respectivo (principio 45).

Artículo 4

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Los Principios de Limburgo establecen que la intención perseguida inicialmente en este artículo era la protección de los derechos y no la imposición de limitaciones en su ejercicio (principios 46 y 47). En cuanto a las limitaciones determinadas por ley, se prevé que no se

deberá limitar el ejercicio de los DESCAs, salvo por disposición de la legislación nacional de aplicación general, consistente con los principios del Pacto y en vigor al momento de aplicar la limitación, así como que las leyes que impongan dichas limitaciones no sean arbitrarias, insensatas ni discriminatorias (principio 49), sino, por el contrario, claras y accesibles para todos (principio 50), además de proporcionarse todo tipo de salvaguardia o recurso eficaz contra la imposición ilegal o abusiva de límites (principio 51).

La interpretación que los expertos hacen de los términos *bienestar general* y *sociedad democrática* alude al bienestar del pueblo en su conjunto y a aquel tipo de sociedad que reconoce y respeta los derechos humanos establecidos tanto en la Carta de la ONU, como en la Declaración Universal de Derechos Humanos (principios 53 y 55). En cuanto a que las limitaciones sean compatibles con la naturaleza de estos derechos, se refiere a que no podrán ser aplicadas si amenazan la esencia del derecho (principio 56).

Artículo 5.1

Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

En este sentido, se establece que los Estados no disponen de un derecho general, implícito o marginal para imponer limitaciones que vayan más allá de las previstas por la ley y que ninguna disposición legislativa se interpretará de modo que permita la destrucción de alguno de los derechos del Pacto.⁵⁷

⁵⁷ Principio 57 de Limburgo.

Artículo 5.2

No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Se establece que esta disposición constituye una garantía para evitar que alguna disposición del Pacto se interprete como un perjuicio a las disposiciones del derecho interno o a acuerdos internacionales a través de los cuales se otorgue un trato más favorable a las personas; esta misma no se deberá entender como una restricción a ninguno de los derechos protegidos por las obligaciones nacionales o internacionales que aceptara el Estado.

4.4. Obligaciones relacionadas con la supervisión de la aplicación del PIDESC

Como se estableció en el apartado referente a las facultades del Comité, los Estados Partes del Pacto tienen la obligación de presentar un informe general sobre la situación de los DESCAs en su país, luego de dos años de haber ratificado el Pacto, y después, cada cinco años; en estos últimos deben informar sobre el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Comité mediante sus observaciones finales.

En los Principios de Limburgo se indica que la supervisión de la aplicación del Pacto debe enfocarse en la cooperación y el diálogo (principio 12), y que su eficacia depende de la calidad y puntualidad de los informes de los Estados Partes, por lo que los alientan a presentar informes explícitos (principio 74). Para facilitar su presentación, recomiendan la utilización de servicios de consultoría y asistencia técnica (principio 75), y estiman que los Estados deberían considerar esa obligación como una

oportunidad para celebrar debates públicos sobre sus logros y planes al respecto (principio 76), así como beneficiarse de la posibilidad de asociarse con Organizaciones No Gubernamentales para la elaboración de los informes (principio 77).

Para el Comité, los informes presentados por los Estados tienen como objeto poderlos asistir en sus obligaciones derivadas del Pacto, además de proveerlos de una base conforme a la cual el Ecosoc pueda descargar sus responsabilidades de monitoreo del cumplimiento del citado Pacto.⁵⁸

4.5. Obligaciones relacionadas con DESCAs específicos

Si bien diversas observaciones generales del Comité hacen referencia a las obligaciones detalladas del Estado en función de derechos específicos, los Principios de Limburgo interpretan aspectos importantes respecto del derecho a constituir sindicatos.

El derecho a la sindicación, consagrado en el inciso a) del artículo 8o. del Pacto, establece: “No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”. En tal sentido, señala que tratándose de este derecho, el término “sociedad democrática” implica una mayor restricción al Estado que limita los derechos sindicales, por lo que una limitación necesaria a este derecho deberá responder a una urgente necesidad social o pública, perseguir un objetivo legítimo y ser proporcional al objetivo (principio 60). Considera que la seguridad nacional sólo se podrá invocar para justificar medidas que

⁵⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 1, “Presentación de informes por los Estados Partes”, U.N. Doc. E/1989/22, párr. 1. En el citado documento se establecen los objetivos que persigue el sistema de informes de los Estados.

limiten derechos cuando el objeto sea defender la existencia de la nación, la integridad de su territorio o su independencia política frente a un ataque o amenaza de violencia (principio 63), y sólo cuando existan salvaguardias adecuadas y recursos eficaces contra el abuso, no para imponer limitaciones vagas, tendentes a suprimir amenazas localizadas o relativamente aisladas al orden y la ley, ni como pretexto para aplicar limitaciones arbitrarias, y añade que la violación sistemática de los DESC es la que socava la seguridad nacional.

Las observaciones generales del Comité, que desarrollan el contenido de derechos específicos, han establecido ciertos criterios de contenido básico o mínimo que deben observarse para dar cabal cumplimiento a los DESC. Se refieren a la *disponibilidad*, la *accesibilidad*, la *aceptabilidad* y la *calidad* en el acceso a los bienes y servicios, por medio de los cuales se da cumplimiento a algunos derechos.

La *disponibilidad* se refiere a la existencia de infraestructura y programas suficientes para dar cobertura a los derechos; por ejemplo, tratándose del derecho a la salud es necesario contar con suficientes hospitales, médicos, medicinas, etcétera, para atender las necesidades de las personas. La *accesibilidad* implica la viabilidad del acceso a esos bienes y servicios; este criterio incluye parámetros de accesibilidad física y económica, no discriminación y acceso a la información. Por accesibilidad física se entiende la facilidad de acceso físico y geográfico a los servicios; la accesibilidad económica alude a que el costo de los servicios esté al alcance de todas las personas y se base en principios de equidad, teniendo en cuenta a los más pobres. La no discriminación implica que todos tengan acceso a los derechos y servicios en condiciones de igualdad. El acceso a la información consiste en que se tenga derecho a solicitar, recibir y difundir información relacionada con determinado servicio. La *aceptabilidad* implica que los bienes y servicios sean culturalmente ade-

cuados para toda persona, sobre todo en aspectos sensibles como el género, la religión y la edad. Por último, la *calidad* requiere que los bienes y servicios posean parámetros adecuados, confiables, higiénicos y que las instalaciones estén en buen estado.

Para profundizar sobre las obligaciones derivadas del cumplimiento de cada derecho, se recomienda revisar las observaciones generales del Comité al respecto.

4.6. Las violaciones de los DESC y las víctimas

El tema de las violaciones de los DESC es comprendido por los Principios de Limburgo (principio 72), las Directrices de Maastricht y las observaciones generales del Comité, tanto por aquellas que se refieren a las obligaciones del Estado como por las que abordan el desarrollo de derechos específicos. Lo anterior obedece a que el despliegue de las violaciones concretas suele ser mucho más ejemplificativo que su deducción a partir del señalamiento de las obligaciones, mucho más cuando la temática se desarrolla en función de derechos específicos, ya que se detalla todo lo que no se debe hacer y, en consecuencia, se advierte lo que se debe realizar para cumplir con el Pacto y los DESC.

Antes de referir explícitamente las violaciones de los derechos, cabe señalar que las Directrices de Maastricht establecen que se debe diferenciar entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado para cumplir con sus obligaciones, y si éste argumenta que no puede cumplir con sus obligaciones por motivos ajenos a él mismo, debe comprobarlo.

Dichas Directrices comprenden una clasificación entre las violaciones originadas por la comisión de ciertos actos (directriz 14) y por la omisión de realizar ciertas acciones (directriz 15). Las primeras se refieren a todas aquellas acciones que contravengan las disposiciones del Pacto, mientras que las segundas implican no realizar las

acciones que determina el Pacto para respetar y cumplir los DESCAs.

Son muchos los actos mediante los que se puede violar este tipo de derechos e infringir las disposiciones del Pacto, pero mencionarlos sería demasiado extenso, por lo que se referirán aspectos generales al respecto, es decir, violaciones generales. En principio, estos derechos se infringen al incumplirse las tres obligaciones generales (respetar, proteger y cumplir). Se incumple la obligación de respetar si el Estado obstaculiza el goce del derecho; la obligación de proteger se quebranta cuando no se previenen las violaciones de alguno de los DESCAs por parte de agentes del Estado y particulares, y, por último, la obligación de cumplir se transgrede si no se adoptan las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias u otras necesarias para dotar de efectividad a los derechos.

Cabe recordar que, de acuerdo con las Directrices de Maastricht, las obligaciones recién señaladas comprenden elementos de obligación de conducta y de obligación de resultado. Por ende, si no se realizan acciones con miras a conseguir el ejercicio específico de los derechos (conducta) o no se alcanzan los objetivos perseguidos, se estaría incumpliendo con el Derecho.

En términos generales, los DESCAs se vulnerarían con el incumplimiento de las obligaciones señaladas en los párrafos anteriores, así como con la infracción a los postulados y obligaciones fundamentales, como son:

- Las obligaciones de contenido mínimo.
- Las obligaciones de aplicación inmediata.
- Las obligaciones derivadas de la progresividad.
- La prohibición de establecer medidas regresivas.
- La prohibición de la discriminación.
- La obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Con objeto de corregir las violaciones, las Directrices de Maastricht establecen que los Estados deben crear mecanismos de vigilancia, investigación, procesamiento y recursos eficaces y adecuados en los ámbitos nacional e internacional (directriz 22) para las víctimas (directriz 16). Para que un recurso sea efectivo, no es preciso que se trate de un recurso judicial, puede tratarse de alguno de carácter administrativo que sea accesible, no costoso y rápido.⁵⁹

Las víctimas tienen derecho a un resarcimiento adecuado en forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción, o garantías de que los hechos no se volverán a repetir (directriz 23), y jamás deben ser objeto de sanciones penales en virtud de su condición de víctima (por ejemplo, la penalización de la pobreza) (directriz 21).

Estas consideraciones suelen ser incluidas en las observaciones generales del Comité relativas a derechos específicos, las cuales consideran también que los organismos de promoción y supervisión, procuradurías y comisiones de derechos humanos deben conocer de las violaciones a los DESC.

IV. LOS DESC EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como sucedió en el ámbito de la ONU, en la Organización de Estados Americanos, aunque la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre incluye tanto DCP como DESC, y en un principio se planteó la intención de adoptar una convención que incluyera a ambas categorías, al final algunos países se opusieron a ello.⁶⁰

⁵⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, nota 40, párr. 9.

⁶⁰ Paolo G. Carozza, “La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Alicia Ely Yamin,

Esto ocasionó que sólo un artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos hiciera alusión a los DESCAs, por lo que más tarde se creó un documento distinto que los contemplara, lo que también originó su protección diferenciada en el ámbito americano.

Algunos especialistas afirman que la tutela de los DESCAs en el Sistema Interamericano es un proceso en construcción del que aún queda mucho tramo por recorrer.⁶¹ En este ámbito, uno de los aspectos más interesantes es que los DESCAs suelen ser protegidos mediante obligaciones generales sobre el cumplimiento de los derechos humanos incluidos en la Convención Americana y por medio de derechos civiles y políticos específicos.

1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

Si bien en el Preámbulo de la Convención Americana,⁶² conocida como Pacto de San José de Costa Rica, se establece el propósito de consolidar un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre y se reitera el precepto establecido en la Declaración Universal en cuanto a que el ideal del ser humano libre y exento de temor y miseria únicamente puede realizarse si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar tanto de sus derechos económicos, sociales y culturales, como de los civiles y políticos, sólo el artículo 26 se refiere a los DESCAs.

En ese sentido, en el propio Preámbulo de la Convención se asienta que en la Tercera Conferencia Interamericana, celebrada en 1967, se aprobó incorporar en la

coord., *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del inventario a la herramienta*, p. 60.

⁶¹ Viviana Kristicevic, “La tutela de los derechos sociales en el sistema interamericano”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del inventario a la herramienta*, p. 171.

⁶² Adoptada el 22 de noviembre de 1969; el Estado mexicano se adhirió el 24 de marzo de 1981.

Carta de la OEA normas más amplias sobre DESC, que habrían de incluirse en una convención distinta que estableciera su estructura y competencia, así como su procedimiento de supervisión ante los órganos encargados.

En ese orden de ideas, en el capítulo IV de la Convención, en el único precepto que se refiere a los DESC, el artículo 26, se establece el compromiso de los Estados de

[...] adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura

contenidas en la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados; por ello, la Convención se limita a establecer el desarrollo progresivo de los DESC.

Esta disposición posee casi los mismos elementos que el artículo segundo del PIDESC, salvo la obligación de utilizar hasta el máximo de los recursos disponibles en el logro progresivo de la plena efectividad de los DESC, por lo que de alguna manera la similitud en su forma de realización, pese a las diferencias entre los sistemas, forma un conjunto de principios común y aceptable que guía a los Estados en la realización de estos derechos.

El resto de la Convención Americana consagra DCP para cuya violación contempla la posibilidad de que las personas, una vez cubriendo ciertos requisitos, presenten peticiones o denuncias sobre su incumplimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De ese modo, respecto de los DESC y en términos de la Convención, dichas quejas sólo procederían, en principio, por la violación del principio de progresividad establecido en su artículo 26.

2. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este documento, también conocido como Protocolo de San Salvador,⁶³ reconoce en su Preámbulo la relación y complementariedad entre DCP y DESC, en tanto que establece que constituyen un todo indisoluble con base en la dignidad del ser humano, por lo que no puede justificarse la violación de unos en aras de la realización de los otros, y considera la adopción del Protocolo adicional a la Convención para incluir progresivamente en su régimen de protección a los DESCA.

2.1. Obligaciones generales

No obstante que el artículo 26 de la Convención Americana no aborda en su texto la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr la efectividad de los DESC, el artículo primero del Protocolo sí contempla dicho aspecto, de manera casi idéntica al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Asimismo, establece el compromiso de los Estados de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos contemplados en el Protocolo, en caso de que éstos no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter para hacerlos efectivos, así como el compromiso de garantizar su ejercicio sin discriminación alguna.

Se establece que no podrá restringirse o menoscabarse ningún derecho reconocido o vigente en los Estados con el pretexto de que el Protocolo no lo reconoce o lo protege en menor grado. En cuanto a las restricciones

⁶³ Adoptado el 11 de noviembre de 1988 y ratificado por el Estado mexicano el 16 de abril de 1996.

y limitaciones de los DESCAs, se prevé que sólo podrán establecerse mediante leyes promulgadas con objeto de preservar el bienestar general de las sociedades democráticas, en tanto no contradigan el propósito y la razón de los mismos.

De lo anterior se observa una gran similitud con lo establecido en el ámbito del Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos. Por ende, como ya se apuntaba, a pesar algunas diferencias entre los sistemas de protección, el ámbito de los DESCAs en general posee un conjunto común de principios que pueden reivindicarse de forma general, para coadyuvar a su protección.

2.2. Derechos reconocidos en el Protocolo

El Protocolo reconoce los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo (artículo 6o.).
- Derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7o.).
- Derechos sindicales (artículo 8o.).
- Derecho a la seguridad social (artículo 9o.).
- Derecho a la salud (artículo 10).
- Derecho a un medio ambiente sano (artículo 11).
- Derecho a la alimentación (artículo 12).
- Derecho a la educación (artículo 13).
- Derecho a los beneficios de la cultura (artículo 14).
- Derecho a la constitución y protección de la familia (artículo 15).
- Derechos de la niñez (artículo 16).
- Derecho a la protección de los ancianos (artículo 17).
- Derecho a la protección de las personas con discapacidad⁶⁴ (artículo 18).

⁶⁴ Aunque en el tiempo de la adopción del Protocolo fuese aceptable el término “minusválidos”, en la actualidad el término adecuado para referirse a quienes

De la misma manera que en el PIDESC, el Protocolo de San Salvador incluye aspectos relativos al contenido de los derechos, y pautas en las obligaciones de los Estados para cumplir con ellos. Una de las diferencias que se pueden encontrar entre ambos documentos en cuanto al reconocimiento de los derechos consiste en que el Protocolo comprende por separado el derecho a la alimentación (con independencia del derecho al nivel de vida), contempla un artículo relativo al derecho a la constitución y protección de la familia y otros derechos no incluidos expresamente en el PIDESC, como el derecho al medio ambiente, derechos específicos de la niñez, de los ancianos a ser protegidos y de las personas con discapacidad. Aunque el contenido de los derechos es muy similar en uno y otro documento, el Sistema Interamericano se caracteriza, en términos generales, por especificar de manera más detallada el contenido de los derechos y, por tanto, suele contemplar una mayor protección.

Derecho al trabajo. Considera la oportunidad de tener los medios para llevar una vida digna y decorosa mediante el desempeño de una actividad lícita, libremente escogida o aceptada, para lo cual los Estados se comprometen a adoptar medidas que garanticen su plena efectividad, en particular las relacionadas con el logro del pleno empleo, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, en particular los destinados a las personas con discapacidad, así como a ejecutar programas que coadyuven a atender, de manera adecuada, a las familias y la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo.

padecen algún tipo de discapacidad es el de “personas con discapacidad”, considerado un término no peyorativo que antepone a la discapacidad su dignidad como personas. En adelante se utilizará este término.

Derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo. Se establece que los Estados deben garantizar remuneraciones que permitan una subsistencia digna y salarios equitativos e iguales por trabajos iguales; el derecho de los trabajadores a seguir su vocación y a cambiar de empleo; el derecho al ascenso en función de parámetros de calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio; el derecho a la estabilidad laboral y el derecho a una indemnización o readmisión por despido injustificado; el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo; la prohibición del trabajo nocturno, insalubre o peligroso para los niños y el establecimiento de una jornada reducida para los menores de 16 años; la limitación razonable de las horas de trabajo diarias y semanales, y su reducción para trabajos peligrosos, además del descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas y la remuneración de los días de fiesta nacional.

Derechos sindicales. Consisten en los derechos a organizar sindicatos, a afiliarse a ellos y a no ser obligado a pertenecer a ninguno; que éstos formen federaciones y confederaciones nacionales; formen organizaciones sindicales internacionales y se afilien, además de la obligación de los Estados de permitir que los sindicatos funcionen libremente. Reconoce también el derecho de huelga y establece que el ejercicio de estos derechos sólo se puede sujetar a las restricciones previstas en las leyes, propias de las sociedades democráticas y necesarias para la salvaguardia de intereses de carácter público.

Derecho a la seguridad social. Éste comprende el acceso a sistemas de seguridad social y establece expresamente que en caso de la muerte del beneficiario, las

prestaciones se apliquen a sus dependientes. Si las personas están trabajando, el derecho debe incluir, por lo menos, atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidente de trabajo, enfermedad profesional y, tratándose de trabajadoras, licencias retribuidas por maternidad antes y después del parto.

Derecho a la salud. Concebido como el derecho al disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, para lo cual se establece el compromiso de los Estados de reconocer la salud como un bien público y de adoptar ciertas medidas para garantizarlo, como son la atención primaria de la salud (incluida la asistencia sanitaria esencial al alcance de todos); la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; la prevención y tratamiento de enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; la educación sobre la prevención y el tratamiento de problemas de salud, y la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y en situación de vulnerabilidad.

Derecho a un medio ambiente sano. Comprende tanto el derecho a vivir en un medio ambiente sano, como a contar con servicios públicos básicos, para lo cual los Estados deben promover la protección, preservación y mejoramiento del ambiente.

Derecho a la alimentación. Incluye el derecho a una nutrición adecuada que asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, para lo cual se establece el compromiso de los Estados de perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de los alimentos mediante la promoción de una mayor cooperación internacional en apoyo a las políticas alimentarias nacionales.

Derecho a la educación. Considerado como un derecho de todas las personas, se especifica que debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, mediante el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. De igual modo, debe dirigirse a capacitar a las personas para participar en sociedades democráticas y pluralistas, lograr una subsistencia digna y favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y los grupos. Para lograr su pleno ejercicio se prevé que la enseñanza primaria sea obligatoria y gratuita; la enseñanza secundaria en todas sus formas sea generalizada y accesible a todos, tendiendo a su gratuidad; la enseñanza superior también tiene que ser accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada individuo y mediante la implantación progresiva de su gratuidad. Asimismo, se establece la obligación de fomentar o intensificar, en lo posible, la educación básica para quienes no la hayan recibido o terminado, y la creación de programas de enseñanza diferenciada para personas con discapacidad. Por último, se incluye el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos y la libertad de particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza.

Derecho a los beneficios de la cultura. El derecho comprende tres aspectos principales: el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, a gozar de los avances del progreso científico y tecnológico, así como a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales correspondientes, por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que se sea autor. Para ello, los Estados deben adoptar medidas para conservar y

desarrollar la difusión de la ciencia, la cultura y el arte; respetar la libertad para la investigación científica y la actividad creadora, y propiciar una mayor cooperación internacional en la materia.

Derecho a la constitución y protección de la familia. Implica su protección por parte del Estado, que debe velar por el mejoramiento de su situación moral y material; recibir atención y ayuda especiales para las madres antes y después del parto; garantizar a los niños una alimentación adecuada en la lactancia y en la edad escolar; adoptar medidas especiales para proteger a los adolescentes con el fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades físicas, intelectuales y morales; ejecutar programas de formación familiar, con el propósito de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo para los niños, así como el derecho de las personas a formar una familia.

Derechos de la niñez. Establece el derecho de los niños a las medidas de protección que su condición requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; el derecho a no ser separados de sus madres, salvo por circunstancias excepcionales reconocidas judicialmente; el derecho a la educación gratuita y obligatoria en su fase elemental, y a continuar su formación educativa.

Derechos a la protección de los ancianos. Se establece el derecho a una protección especial durante la ancianidad, para lo cual se deben adoptar progresivamente las medidas necesarias para proporcionarles instalaciones adecuadas, y alimentación y atención médica especializada a quienes carezcan de ella y no puedan proporcionárselas por sí mismos, así como ejecutar programas laborales para otorgar-

les la posibilidad de realizar actividades productivas adecuadas a sus capacidades y respetando su vocación o deseos, así como estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar su calidad de vida.

Derechos a la protección de las personas con discapacidad. Se reconoce su derecho a recibir atención especial, con objeto de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados establecen el compromiso de adoptar las medidas necesarias para ejecutar programas destinados a proporcionarles los recursos y el ambiente adecuado para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales de acuerdo con sus posibilidades, que sean libremente aceptados por ellos o sus representantes legales; proporcionar la formación especial a sus familiares con la finalidad de ayudarlos a resolver problemas de convivencia; incluir en los planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a sus requerimientos específicos, y estimular la formación de organizaciones sociales en las que puedan desarrollar una vida plena.

2.3. Mecanismos de supervisión

En cuanto a los medios de supervisión, el artículo 19 establece la obligación de los Estados de presentar informes periódicos sobre las medidas progresivas adoptadas para garantizar el respeto a los derechos del Protocolo. Sólo por las violaciones de los derechos sindicales (artículo 8o.) y del derecho a la educación (artículo 13) habrá lugar a la posibilidad de interponer peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, en su caso, lleguen a ser dirimidas por la Corte Interamericana. Posteriormente se establece que, al margen de ello, la Comisión puede formular observaciones y reco-

mendaciones sobre la situación de los DESCAs en los Estados Partes, teniendo en cuenta su naturaleza progresiva.

Lo anterior no significa que el Protocolo no sea obligatorio, ya que se contempla la presentación de informes periódicos sobre el cumplimiento de los DESCAs ante el Secretario General de la OEA, quien los transmitirá a la Comisión Interamericana; ésta puede informar de las situaciones que considere pertinentes en sus informes anuales o en informes de carácter especial.

Aunque solamente por la violación de los dos derechos mencionados se podrán interponer peticiones individuales ante el sistema, existen diversas estrategias para la defensa del resto de los DESCAs en este ámbito, como se verá en el siguiente apartado.

3. La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos

A pesar de la limitación para interponer comunicaciones por la violación de los DESCAs ante el Sistema Interamericano, primero se debe aclarar que las peticiones individuales no constituyen el único medio de protección ante el mismo.

Si recordamos brevemente las funciones de los órganos del SIDH, encontraremos que la Comisión tiene ciertas competencias de carácter político, entre las que se encuentran la realización de visitas *in loco* y la elaboración de informes sobre la situación general de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA que pueden abordar la situación de los DESCAs. Asimismo, tiene competencia para recibir las comunicaciones individuales de personas que en los Estados consideren violados sus derechos humanos, mismas que examina en caso de que cubran los requisitos establecidos para ello. Dichas peticiones pueden seguir su procedimiento ante la misma Comisión, pudiendo llegarse a una solución amistosa, a publicar el caso en sus informes anuales o a remitirse a la Corte Interamericana para su conocimiento.

La Corte Interamericana, por su parte, tiene dos funciones o competencias, la consultiva y la contenciosa. Mediante la primera responde a consultas que le hacen los Estados de la OEA o sus órganos sobre la aplicación e interpretación de las disposiciones de la Convención Americana, y ante las que, como respuesta, emite las llamadas *opiniones consultivas*. La función contenciosa es aquella mediante la cual, en su carácter de tribunal, conoce de casos sometidos por los Estados o por la propia Comisión Interamericana en los que se alegue la violación de los derechos humanos consagrados por la Convención y, en su caso, por el Protocolo. Es preciso mencionar que sus fallos constituyen sentencias definitivas e inapelables.

En ese sentido, si bien podría parecer que en el ámbito de los DESCA sólo los asuntos relativos a su progresividad, a los derechos sindicales o al derecho a la educación podrían llegar a conocimiento tanto de la Comisión como de la Corte, dicha consideración es errónea, ya que la protección a los DESCA en este sistema puede darse no únicamente por la vía directa que implica señalar violaciones del artículo 26 de la Convención o a los artículos 8 (derechos sindicales) y 13 (derecho a la educación) del Protocolo de San Salvador, sino que la misma es posible por otras vías. Éstas pueden darse por medio de una interpretación extensiva o flexible de algunos derechos civiles y políticos por parte de los órganos protectores del sistema (Comisión y Corte), o por la vía de la conexidad entre derechos ante el señalamiento de violaciones de derechos civiles y políticos específicas relacionadas con el goce de los DESC.

3.1. Interpretación extensiva o flexible de derechos civiles o políticos

Como es bien sabido, los derechos humanos son derechos interdependientes entre sí, muy ligados unos y otros,

por lo que en muchas ocasiones la violación de uno de ellos implica la violación de otros más. Por ejemplo, las violaciones del derecho al medio ambiente o al derecho a la alimentación pueden ocasionar violaciones del derecho a la salud, y las violaciones de este último pueden ocasionar, incluso, violaciones del derecho a la vida.

Un ejemplo ilustrativo al respecto es el caso *Víctor Rosario Congo vs. Ecuador*,⁶⁵ en el que la falta de atención médica adecuada causó la muerte de la víctima. En este caso, la Comisión estableció la violación del derecho a la vida e hizo al Estado recomendaciones sobre políticas de salud en las que requirió que se proporcionara atención médica de carácter psiquiátrico en los centros penitenciarios.

El caso *Villagrán Morales vs. Guatemala*,⁶⁶ conocido como “Niños de la calle”, es el más interesante en cuanto a la interpretación extensiva del derecho a la vida. Se refiere a unos jóvenes que vivían en situación de miseria en las calles de la ciudad de Guatemala, quienes fueron secuestrados y asesinados por agentes del Estado. En este caso, la Corte, refiriéndose a la situación de pobreza y marginación de los jóvenes, estableció que el derecho a la vida comprende el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna, por lo que los Estados tienen la obligación de garantizar las condiciones requeridas para que no se produzcan violaciones del derecho a la vida, así como de impedir que agentes estatales atenten contra él.

Resulta interesante que, más allá de la obvia violación del derecho a la vida de los jóvenes, ocasionada por la conducta de los agentes del Estado, se consideró que la condición de miseria de los muchachos originaba por sí

⁶⁵ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 63/99, Caso 11.427, *Víctor Rosario Congo vs. Ecuador*, 13 de abril de 1999.

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los “Niños de la Calle” (*Villagrán Morales y otros*) *vs.* Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, No. 63.

misma una violación del derecho a la vida, y al establecer como parte de este derecho las condiciones que garantizaran una existencia digna, vinculó a los DESCAs como integrantes del derecho a la vida, debido a que sin la satisfacción de las necesidades básicas es imposible el ejercicio de cualquier derecho humano.

3.2. Violaciones de derechos civiles y políticos en conexidad con el goce de los DESCAs

Estos casos se originan cuando se argumenta la violación de derechos incluidos en la Convención Americana, como el derecho a las garantías judiciales (artículo 8o.), el derecho a la no discriminación (artículos 1o. y 24) o el derecho a la protección judicial (artículo 25), en relación con el goce de los DESCAs, como puede observarse en los párrafos siguientes.

Argumentándose violaciones de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, entre otros derechos civiles y políticos, el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*⁶⁷ fue dirimido ante la Corte. Las víctimas expresaron que tras participar en una manifestación habían sido despedidas de sus empleos, acusadas de complicidad en un levantamiento militar, y que posteriormente fueron víctimas de violaciones en los procesos judiciales seguidos para resolver su situación laboral. Al respecto, la Corte resolvió que los despidos laborales sin respeto a las garantías judiciales tuvieron graves repercusiones socioeconómicas para las víctimas, y, entre otras cosas, sentenció al Estado a restablecerlas en sus cargos o brindarles alternativas de empleo con respeto a las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al ser despedidas, y en caso de que ello no fuera posible, indemnizarlas con-

⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, No. 72.

forme al derecho laboral interno. De esta manera, el argumento sobre violaciones del derecho a las garantías judiciales ocasionó a las víctimas diversos problemas de carácter socioeconómico, lo que ocasionó que la Corte obligara al Estado a la restitución o compensación de dicha situación.

Respecto del señalamiento de la violación del derecho a la igualdad o a la no discriminación, la Comisión Interamericana conoció el caso *Mónica Carabantes Galleguillos vs. Chile*,⁶⁸ sobre una estudiante que por quedar embarazada fue expulsada del colegio, y a pesar de haber interpuesto los recursos legales disponibles en su país, las resoluciones resolvieron como lícita su expulsión. El trámite ante la Comisión fue sometido a una solución amistosa, por medio de la cual el Estado le otorgó una beca para que continuara su educación superior y otra para la instrucción secundaria y superior de su hija, además de realizar un acto simbólico de desagravio, lo que protegió el derecho de la estudiante a la educación.

En estos casos se observa cómo a partir del señalamiento de violaciones de derechos civiles y políticos, como los derechos a las garantías judiciales y a la no discriminación, relacionados con el goce de DESC, por ejemplo los derechos laborales y el derecho a la educación, estos últimos fueron resarcidos y protegidos.

3.3. Otros resultados favorables en la protección de los DESC

A partir de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionadas con el goce de los DESC de grupos en situación de particular vulnerabilidad —ya sea que se haya argumentado o no la violación del artículo

⁶⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 32/02, Solución Amistosa, Petición 12.046, *Mónica Carabantes Galleguillos vs. Chile*, 12 de marzo de 2002.

26 de la Convención Americana, sobre el desarrollo progresivo de estos derechos—, se detectaron varios casos en los que, por distintas razones, ciertos grupos o comunidades indígenas se vieron privados de sus tierras ancestrales, lo cual les ha acarreado afectaciones como vivir en condiciones de profunda marginación. Al respecto, la Corte ha sentenciado a los Estados a crear fondos y programas de desarrollo comunitario que comprendan el suministro de energía eléctrica, agua potable e infraestructura sanitaria, así como proyectos educacionales, habitacionales, agrícolas y de salud en beneficio de los miembros de la comunidad.⁶⁹

En uno de esos casos, y mientras se realizaba la construcción del fondo, ordenó el suministro inmediato y periódico de agua, alimentos, atención médica, medicinas y materiales escolares a los miembros de la comunidad,⁷⁰ y en el texto de la sentencia abordó las obligaciones del Estado en materia de los derechos al medio ambiente, a la salud, a la alimentación, a la educación y a la cultura, en virtud de su ratificación del Protocolo de San Salvador.

Todo lo anterior demuestra que, a pesar de las limitaciones, el SIDH puede y se pronuncia de distintas formas en la protección de los DESCA.

V. EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD DE LOS DESCA

A partir de las interpretaciones y mecanismos de salvaguardia de los organismos internacionales de protección a los derechos humanos, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son justiciables, como cual-

⁶⁹ Por ejemplo, los casos de las comunidades indígenas *Yakye Axa vs. Paraguay*, *Xámoc-Kásek vs. Paraguay*, *Moiwana vs. Surinam* y *Pueblo Sarmaka vs. Surinam*.

⁷⁰ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C, No. 125.

quier otro derecho humano; no obstante, el primer nivel para su justiciabilidad se da al interior de los Estados.

Para que los derechos sean considerados verdaderos derechos fundamentales se requiere que, en principio, estén reconocidos en las constituciones. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo, reconoce a la mayoría de los DESCAs incluidos en los tratados internacionales analizados en este fascículo. Al hacer un breve repaso se advierten, por ejemplo, los derechos a la educación (artículo 3o.), a la atención de la salud, al medio ambiente, a la cultura y los derechos de las niñas y los niños (artículo 4o.), además del derecho al trabajo y los derechos laborales (artículo 123). En cuanto a los derechos no reconocidos en la Constitución, también es posible exigir su justiciabilidad, por estar incluidos en convenciones obligatorias ratificadas por el Estado mexicano, como se verá más adelante.

No obstante, es necesario que el Estado realice las acciones necesarias para garantizar la efectividad de los derechos, pues precisamente el aspecto fundamental de su reconocimiento radica en lograr su efectividad, como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En ese sentido, Pisarello indica que, antes que el Poder Judicial, diversos órganos e instituciones pueden intervenir en la protección de los derechos: órganos legislativos, administrativos y de control.

La función del Poder Legislativo en la configuración de los derechos en las leyes es fundamental; de él se demanda que establezca, de la manera más precisa posible, el contenido de los derechos conforme a los parámetros internacionales definidos al respecto (de preferencia), así como la identificación de las autoridades responsables de cumplirlos y sus obligaciones. Es importante considerar que para lograr dicho cumplimiento es necesario adoptar medidas relacionadas con cuestiones presupuestales, infraestructura, programas y políticas públicas, reglamentos administrativos y capacitación de servidores públicos.

En México, algunas de estas leyes son la Ley General de Salud, la Ley General de Educación, la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Vivienda, y la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, entre otras. Algunas de ellas, como la señalada en último lugar, poseen recursos administrativos para subsanar las infracciones cometidas en su contra. En ocasiones, con la tramitación de un recurso de este tipo se puede dar cumplimiento a un derecho, evitar su vulneración o, en su caso, que la misma continúe.

La actuación de órganos de control estaría representada en nuestro país por la intervención del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, integrado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los organismos respectivos en las entidades federativas, cuyo fin, de acuerdo con lo establecido en el artículo 102, apartado B, de la Constitución, es la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico del país.

Estos organismos tienen competencia para conocer de las quejas de las personas en contra de actos u omisiones administrativas de las autoridades o servidores públicos que violen sus derechos humanos, con excepción de las quejas en contra de los representantes del Poder Judicial de la Federación (para lo cual se puede acudir al Consejo de la Judicatura Federal), y que no se trate de asuntos electorales y jurisdiccionales, ya que para ello existen instituciones especializadas, como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el propio Consejo de la Judicatura.

Cabe señalar que los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México tienen las facultades de llevar a conciliación las quejas en trámite, con la finalidad de llegar a arreglos que subsanen las violaciones, así como realizar recomendaciones públicas, denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes en la protección de los derechos de las personas. La

CNDH ha emitido cientos de Recomendaciones para salvaguardar los DESC, entre las que destacan principalmente las relativas al derecho a la protección de la salud, al derecho a la educación y a los derechos de la niñez, entre otros, además de emitir informes sobre el Índice Estatal de Cobertura de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (IEDESCA).⁷¹

Respecto de la actuación de los tribunales en la justiciabilidad de los DESC, Pisarello advierte que ésta no es una cuestión de todo o nada, sino un concepto graduable y variable que, de acuerdo con el contexto, puede consistir en distintos tipos de intervenciones, ya sea para prevenir la violación de un derecho mediante la emisión de medidas cautelares con objeto de protegerlo, para condenar a las autoridades responsables por su vulneración o para ordenar el restablecimiento en su goce.

Una de las razones que se han esgrimido para explicar la incapacidad de los jueces en la salvaguardia de los DESC es que no pueden disponer sobre el destino de los recursos públicos. Sin embargo, también según Pisarello, debe tenerse en cuenta que no todas las intervenciones de los jueces en la protección de estos derechos tiene que ver con el destino de los recursos económicos, ya que pueden señalar que una política pública es discriminatoria y ordenar subsanarla, o emitir medidas precautorias y ordenar acciones que dejen de vulnerar derechos, como por ejemplo ordenar que se suspenda el vertido de desechos tóxicos en un río, con lo que se protege el derecho al medio ambiente.

Por otra parte, y teniendo en cuenta las obligaciones de los Estados en el cumplimiento de los DESC, cabe recordar que existen obligaciones mínimas de cumplimiento. Al respecto, es inaceptable que las autoridades argumenten la carencia de recursos, con lo que en definitiva

⁷¹ Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México. Un índice de cobertura por entidad federativa*.

se estaría faltando a lo establecido por el principio de progresividad.

En ese sentido, es importante destacar la resolución de la autoridad judicial en la ejecutoria del amparo administrativo 1157/2007-II, asunto en el que el delegado municipal y miembros del Comité de Salud de la comunidad de Mini Numa, en el municipio de Metlatónoc, Guerrero, solicitaron la protección de la justicia federal por la violación del derecho a la protección de la salud, debido a que la casa de la salud de la comunidad⁷² carecía de personal, mobiliario y medicamentos. La resolución determinó la vulneración de las garantías del artículo 4o. constitucional en contra de los quejosos, quienes no tenían la posibilidad de acceder a servicios de salud en condiciones de igualdad. En consecuencia, ordenó a la autoridad responsable cumplir de manera inmediata con el acceso a la salud y proporcionar a las casas de la salud de la comunidad y del municipio los elementos básicos o necesarios para su buen funcionamiento, sin que se pudiera alegar falta de presupuesto, al considerar que ésta no es razón justificable para excusar el cumplimiento de una obligación constitucional.

En la sentencia se fundamentó la necesidad de cumplir con el derecho, no sólo por tratarse de un derecho constitucional, sino por estar incluido en los distintos instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el PIDESC, la Carta de las Naciones Unidas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las interpretaciones del Comité de DESC sobre el Pacto, en particular las observaciones 3 y 14, relativas a las obligaciones de los Estados Partes y al derecho a la salud, respectivamente.

⁷² Destinadas a la atención de la salud en las comunidades rurales dispersas, para acercarles servicios de calidad mediante la eliminación de barreras geográficas, culturales y organizacionales.

Tratándose de DESCAs que no se encuentren reconocidos en la Constitución, pero sí en los instrumentos internacionales vinculantes de la materia, de los que México es parte, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos⁷³ es posible exigir su cumplimiento directamente, ya que el artículo 1o. establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Ordena que las normas relativas a los derechos humanos sean interpretadas conforme a la Constitución y los tratados internacionales al respecto, favoreciendo una protección más amplia a las personas, y obliga a las autoridades a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos (de manera similar a las tres obligaciones fundamentales en materia de derechos humanos), conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado tiene el compromiso de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los mismos.

En ese sentido, los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad se refieren en gran medida a la igualdad entre derechos civiles y políticos y DESCAs, mientras que la progresividad reconoce el carácter de éstos, mismo que debe ser interpretado conforme a los parámetros internacionales correspondientes, por lo que la obligación de cumplir con los DESCAs es aún más clara en función de la reforma constitucional.

Los DESCAs son justiciables y, en caso de que la justiciabilidad falle en el ámbito nacional, se puede acudir a la protección subsidiaria de los organismos internacionales de protección a los derechos humanos.

En el ámbito universal existe el sistema de informes, establecido en los artículos 16 y 17 del PIDESC ante su

⁷³ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el viernes 10 de junio de 2011.

Comité o el mecanismo derivado de su Protocolo Facultativo, que una vez que el Estado mexicano lo ratifique y entre en vigor, podría conocer sobre denuncias individuales o grupales. Además, si se declara la aceptación de su competencia en cuanto al sistema de investigación, podría ser utilizado cuando se presentaran violaciones graves o sistemáticas de los DESCAs. También puede acudir a los órganos de los tratados que establecen Comités para su vigilancia en su posible relación con la violación de los DESCAs; por ejemplo, al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, al Comité de los Derechos del Niño y al Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En el entorno regional de protección a los derechos humanos, una primera instancia en la protección de los DESCAs podría ser el sistema de informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados, y una segunda etapa podría abrirse mediante la presentación de una petición individual ante la Comisión Interamericana, su tramitación en ese espacio y su posible transferencia para que el caso sea conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien todo ello quizá constituya un procedimiento extremadamente lento, los resultados podrán ser favorables para la protección de los DESCAs.

Evidentemente, el hecho de afirmar la posibilidad de justiciabilizar los DESCAs no implica negar las cuantiosas condiciones de injusticia y desigualdad social para millones de personas en el mundo entero y en nuestro país. El problema de la pobreza es multifactorial, y es claro que los Estados no cumplen al pie de la letra sus obligaciones derivadas del Pacto en cuanto a la no regresividad, la progresividad y la utilización al máximo de sus recursos disponibles. Sin embargo, lo que se pretende es divulgar la naturaleza de estas obligaciones y los derechos de las personas al respecto, de modo que día con día se tengan mayores instrumentos para evitar las violaciones de los

DESCA, y visibilizar que a pesar de los obstáculos en el camino, existen diversas posibilidades para hacerlos exigibles y conseguir su justiciabilidad en muchos casos.

REFLEXIONES FINALES

Si bien los DESCAs son derechos fundados en el principio de igualdad material, cuyo objeto se relaciona con la satisfacción equitativa de las necesidades básicas y con el ideal de que todas las personas gocen de condiciones de vida digna, a su vez contribuyen y complementan el ejercicio de los derechos civiles y políticos, por lo que las caracterizaciones que pretendan resaltar las diferencias o, más aún, la superioridad entre una y otra categoría de derechos, deben quedar atrás, pues ya han sido sustituidas por la comprensión de interdependencia, integralidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos. Así, para que ambas categorías se realicen plenamente, deben ser respetadas y promovidas en igualdad de condiciones.

La labor de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos ha sido fundamental en el desarrollo de los DESCAs, al grado de que, a pesar de las variadas obligaciones reconocidas para el cumplimiento de las distintas categorías o generaciones de derechos, hoy en día es injustificable argumentar el incumplimiento de los DESCAs en virtud de alguna de las concepciones que tienden a descalificarlos o diferenciarlos.

Es fundamental que los Estados vuelvan la cara hacia las resoluciones de los organismos internacionales respecto del cumplimiento de los DESCAs, que tengan en cuenta la jurisprudencia desarrollada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la resolución de casos, tanto de la Comisión Interamericana como de la Corte respectiva, y que flexibilicen las posiciones antagónicas a estos derechos, lo que sin duda re-

dundará en mejores condiciones de vida para las personas y mejorará el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

En México, para superar muchas de las carencias y violaciones de las normas protectoras de estos derechos, es necesario un mayor compromiso con su cumplimiento; que se encamine, de manera primordial, a adoptar las políticas públicas necesarias, tanto para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de las personas, como para dar un adecuado cumplimiento a los derechos a la educación, a la salud, al trabajo, al medio ambiente, etcétera.

Asimismo, es fundamental que las autoridades e instituciones gubernamentales den cabal cumplimiento a los mandatos constitucionales y tratados internacionales, y que cada instancia (Poderes Legislativo y Judicial, autoridades administrativas y órganos de control) haga el trabajo que le corresponde realizar en función del cumplimiento de estos derechos. La realidad ha demostrado que con voluntad política, mecanismos y procedimientos jurídicos adecuados y acordes con los parámetros internacionales, no es sólo deseable, sino posible exigir y justiciabilizar los DESCAs, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, de acuerdo con los distintos sistemas de protección.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor, y Christian COURTIS, “La interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos internos. El caso de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, en Santiago Corcuera y Octavio Cantón, coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa / Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 15-48.
- , *Los derechos sociales en el debate democrático*. Buenos Aires, 2005 (Colección Claves para Todos).
- ABRAMOVICH, Víctor, Christian COURTIS et al., *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México, Distribuciones Fontamara, 2003.
- ÁLVAREZ ICAZA, Emilio, *Para entender los derechos humanos en México*. México, Nostra Ediciones, 2009.
- BEUCHOT, Mauricio, *Filosofía y derechos humanos*. México, Siglo XXI, 1993
- , *Interculturalidad y derechos humanos*. México, Siglo XXI Editores, 2005
- CARBONELL, Miguel, “Breves reflexiones sobre los derechos sociales”, en Juan Carlos Gutiérrez, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales*. México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México / Comisión Europea / Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.
- CAROZZA, Paolo G., “La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Alicia Ely Yamin, coord., *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / Plaza y Valdez, 2006, pp. 43-61.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México. Un índice de cobertura por entidad federativa*. México, CNDH, 2008.
- COURTIS, Christian, *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*. México, Distribuciones Fontamara, 2009.
- ESTÉVEZ Ariadna, “Transición a la democracia y derechos humanos en México: la pérdida de la integralidad en el discurso”, *Andamios. Revista de Investigación Social*. México,

- Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales-UNAM, vol. 3, núm. 6, 2007, pp. 7-32.
- FERIA, Monica, "Justiciability of the Economic, Social and Cultural Rights in the Interamerican System of Protection of Human Rights: beyond Traditional Paradigms and Actions", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, vol. 29, núm. 2, mayo de 2007, pp. 431-459.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México, Porrúa, 1999.
- KRISTICEVIC, Viviana, "La tutela de los derechos sociales en el sistema interamericano", en Alicia Ely Yamin, coord., *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / Plaza y Valdez, 2006, pp. 171-191.
- MEJÍA R., Joaquín A., "El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias latinoamericanas", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. San José de Costa Rica, núm. 49, enero-junio de 2009, pp. 203-237.
- , "Cinco mitos sobre los DESC", *Revista CEJIL. Debates sobre los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*. Buenos Aires, año II, núm. 3, septiembre de 2007. Disponible en: <http://cejil.org/publicaciones/revista.cejil-añoii-n%C2BA-3-debates-sobre-los-derechos-humanos-y-el-sistema-interamerica>.
- Organización de Estados Americanos, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2007.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *La tercera generación de derechos humanos*. Navarra, Thomson / Aranzadi, 2006.
- , "Dimensiones de la igualdad material", *Anuario de Derechos Humanos*. Madrid, Facultad de Derecho-Universidad Complutense, núm. 3, 1985.
- PECES-BARBA, Gregorio, "Los derechos económicos, sociales y culturales: su génesis y su concepto", *Revista Derechos y Libertades*. Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas-Universidad Carlos III, febrero de 1998.
- PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid, Trotta, 2007.

- ROBINSON, Mary, "Advancing Economic, Social and Cultural Rights, the Way Forward", *Human Rights Quarterly*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, vol. 26, núm. 4, noviembre de 2004, pp. 866-872.
- RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*. Madrid, Universidad Carlos III / Dykinson, 2002, pp. 84 y ss.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, "Generaciones de derechos y evolución del Estado (La evolución histórico-ideológica de las declaraciones de derechos: algún apunte discrepante sobre la teoría de las diversas generaciones de derechos)", en Yolanda Gómez Sánchez, *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*. México, CNDH / UNED, 2004, pp. 207-228.
- SEPÚLVEDA, Magdalena, "La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales frente a la supuesta dicotomía de las obligaciones impuestas por los pactos de Naciones Unidas", en Santiago Corcuera y Octavio Cantón, coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*. México, Porrúa / Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 109-148.
- STAMMERS, Neil, "La aparición de los derechos humanos en el norte: hacia una revaloración histórica", en Naila Kaber, ed., *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*. México, PUEG-UNAM, 2007, pp. 57-64.

Panorama general de los DESCAs en el derecho internacional de los derechos humanos, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en diciembre de 2011, en los talleres de Grupo Editorial Zeury, S. A. de C. V., calle Belice núm. 15, col. Olivar de los Padres, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01080, México, D. F.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

