



OBSERVATORIO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N. 4/2020

1. LÍNEA JURISPRUDENCIAL SOBRE DESCAs

En el desarrollo del Derecho interamericano de los derechos humanos se ha observado la misma sucesión normativa que en otros ámbitos de este orden jurídico: aparecieron primero los derechos civiles y políticos y después los económicos, sociales y culturales, a los que se añadiría la categoría de los derechos ambientales, todos bajo las siglas DESCAs. Esta sucesión ha determinado que se hable de “generaciones de derechos”, expresión postulada por un sector de la doctrina y rechazada por otro, en cuanto pudiera sugerir diferencias de naturaleza y jerárquicas entre los derechos de cada una de esas generaciones. Como es sabido, hoy prevalece la idea de que los derechos de ambas generaciones, categorías o especies -- como se quiera caracterizarlos-- se hallan en igualdad de rango y son indivisibles e interdependientes.

En la elaboración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José (1969) se suscitó esta cuestión. Algunos participantes sugirieron incorporar en ese Pacto los derechos de ambas categorías. Sin embargo, prevaleció la separación y sólo se incluyó el compromiso de los Estados de “adoptar providencias tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente 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 Organización de los Estados Americanos, reformada por el protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados” (artículo 26). La formulación del catálogo de los DESCAs para el área americana se reservó a un instrumento posterior. Éste es el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, del 17 de noviembre de 1988.

El tema que ahora mencionamos se vincula con otra cuestión de gran relevancia para la promoción, difusión y defensa de los derechos humanos: la denominada justiciabilidad de los derechos, acotada por las normas sobre competencia material de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH o Corte) contenidas en la CADH (artículo 62) y en otros instrumentos regionales de tutela que le confieren esa facultad. En los términos de la CADH, la Corte puede pronunciarse sobre asuntos concernientes a todos los derechos contenidos en la propia Convención. Por su parte, el Protocolo de San Salvador reconoce la competencia de aquel Tribunal en asuntos contenciosos solamente en lo que respecta a violaciones al derecho de asociación sindical y al derecho a la educación (artículo 19.6). Otras Convenciones prevén explícitamente la competencia de dicho Tribunal en asuntos contenciosos:

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985) y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994). La competencia de la CorteIDH también opera al amparo de la interpretación aportada por ésta acerca del conocimiento de violaciones a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994). Otros instrumentos de reciente fecha han acogido con amplitud, en forma explícita, la competencia material de la CorteIDH para conocer y resolver sobre violaciones a dichos instrumentos. Son los casos de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013) y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013).

Durante mucho tiempo prevaleció una interpretación estricta de las reglas sobre competencia establecidas en la Convención Americana para el conocimiento de asuntos contenciosos concernientes a derechos civiles y políticos. Observemos, sin embargo, que la CorteIDH pudo entrar al estudio de derechos de otro carácter a través de su competencia consultiva, con muy amplio alcance que abarca, inclusive, solicitudes de opinión sobre cualesquiera tratados internacionales (mundiales o regionales) concernientes a la protección de los derechos humanos y aplicables en algún Estado americano (artículo 63.1). Con esta base, se han emitido opiniones consultivas sobre derechos de las mujeres y los niños, por ejemplo.

En un esfuerzo de interpretación conducente a la más amplia tutela de los derechos humanos de la llamada “segunda generación”, la Corte Interamericana resolvió conocer de violaciones a éstos y para ello empleó la vía que proporcionan las normas relativas a derechos civiles y políticos. Se trató de una reconducción o atracción indirecta de los casos materialmente relativos a DESCAs, observados desde la perspectiva de las violaciones a derechos civiles y políticos. Por ejemplo, se invocó el respeto a la integridad personal --física, psíquica y moral--, previsto en el artículo 6.1 de la CADH, para amparar el derecho a la salud de las personas, que se localiza propiamente en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador.

Fue muy cuestionado por actores y tratadistas del sistema interamericano el criterio de la CorteIDH, que prevaleció durante mucho tiempo, en el sentido de no “justiciabilizar” directamente --es decir, no asumir competencia para conocer y resolver litigios-- las violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, sino hacerlo a través de la fórmula de tutela indirecta mencionada en el párrafo anterior. En años recientes varió la posición del Tribunal en esta materia, a través de un nuevo criterio jurisprudencial adoptado por la mayoría de sus integrantes. La objeción a este criterio consta en votos particulares que cuestionan el ejercicio de una competencia material sin referencia expresa en un tratado internacional; esto implica --señala el cuestionamiento-- que se eluda la voluntad de los Estados parte.

La Corte Interamericana sustenta su nueva jurisprudencia --dominante y reiterada-- en diversas fuentes. Invoca tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre --que enuncia los derechos humanos incluidos, a título de principios, por la Carta de la Organización de los Estados Americanos, tratado vinculante para todos los Estados de la región--, como las normas sobre aplicación progresiva de DESCAs y acerca de interpretación, contenidas en la Convención Americana (artículos 26 y 29), e igualmente la corriente que prevalece al respecto en el orden nacional e internacional de los derechos humanos. La posición del Tribunal se basa en una interpretación que éste califica como literal, sistemática, teleológica y evolutiva, atenta a los criterios de interpretación aceptados por el Derecho internacional de los tratados. En este sentido marchan numerosas sentencias interamericanas, a las que nos referiremos en la segunda parte de esta nota.

En virtud de lo dicho, es posible distinguir diversas etapas en la jurisprudencia interamericana con respecto a la tutela judicial los DESCAs. En la primera se optó por considerar éstos a través de los derechos civiles y políticos (así, el derecho a la salud a través del derecho a la integridad personal, que ya mencionamos). En otro momento (Caso González Lluy y otros vs. Ecuador, del 1 de septiembre de 2015), la Corte aplicó el Protocolo de San Salvador, que la faculta expresamente a pronunciarse sobre violaciones al derecho a la educación y la asociación sindical (en la especie, esta violación se vinculó a hechos violatorios del derecho a la educación).

Para sintetizar ese desarrollo jurisprudencial, cimiento de las sentencias a las que infra nos referiremos, se puede afirmar que en la actual etapa la CorteIDH ha reconocido ampliamente la justiciabilidad de los DESCAs, cimentada en una serie de conceptos o referencias que operan en forma conjunta, a los que antes aludimos: interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, reinterpretación del artículo 26 CADH, operación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales recogidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, aplicabilidad de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, extensa tutela derivada de las normas sobre interpretación de la CADH (artículo 29.d), *corpus juris* internacional prevaleciente y generalizada protección establecida en el orden jurídico interno.

1. *Derecho al trabajo: Caso Lagos del Campo vs. Perú (31 de agosto de 2017), Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú (23 de noviembre de 2017), Caso San Miguel Sosa y otros vs. Venezuela (8 de febrero de 2018) y Caso Spoltore vs. Argentina (9 de junio de 2020)*

La Corte Interamericana sostuvo por primera vez la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la sentencia relativa al Caso Lagos del Campo, con base en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con ello, ese Tribunal abandonó el criterio que había sostenido con anterioridad, como mencionamos supra: tutela de los DESCAs a través de los derechos civiles y políticos. Los tres casos aludidos en esta parte del presente comentario se relacionan con el derecho al trabajo y específicamente con el despido injustificado de trabajadores.

Los hechos del caso citado en primer término se refieren al despido laboral del señor Lagos del Campo como consecuencia de las protestas que éste formuló en contra de la injerencia indebida de los empleadores en la vida interna de las organizaciones obreras y la influencia ejercida por aquéllos en las elecciones internas de la comunidad industrial a la que pertenecía la víctima. En el Caso Trabajadores Cesados de Petroperú se analizó el despido colectivo, por motivos políticos, de ciento sesenta y tres trabajadores de una empresa pública. En el Caso San Miguel se llevó a cabo la separación discriminatoria de un grupo de trabajadores para desalentar su disidencia política y evitar la expresión de sus opiniones. En el Caso Spoltore, la víctima sufrió dos infartos e inició un proceso en contra de la empresa en la que trabajara para que se reconocieran tales padecimientos de salud como una enfermedad profesional y se le diera una indemnización. El proceso se prolongó indebidamente más de 12 años.

Por lo que toca a la estabilidad laboral en sí misma, la CorteIDH afirmó diversas obligaciones a cargo del Estado: a) debida regulación y fiscalización del derecho a la estabilidad laboral, b) protección de los trabajadores, a través de órganos competentes, en contra de los despidos injustificados; c) reinstalación, indemnización y otras prestaciones en favor de quienes sufrieron despido injustificado, y d) mecanismos efectivos para garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de quienes sufran la violación de su derecho al trabajo.

La estabilidad laboral no significa permanencia irrestricta en el trabajo, sino respeto al ejercicio de este derecho mediante garantías de protección a los trabajadores. El empleador debe justificar debidamente el motivo del despido y el trabajador puede recurrir la decisión de aquél a través de medios de defensa ante autoridades competentes, que deberán cerciorarse de que la separación no fue arbitraria.

Las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren la salud del trabajador son un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención. Por lo tanto, la prevención de accidentes y enfermedades profesionales es un medio para garantizar la salud del trabajador. Los Estados deberán asegurar que los trabajadores afectados por un accidente o enfermedad profesional prevenible tengan mecanismos adecuados de reclamación para garantizar una debida reparación; de ahí que el acceso a la justicia sea vital para este tipo de casos.

2. Derecho a un medio ambiente sano: Opinión Consultiva 23/17 (15 de noviembre de 2017)

Colombia solicitó opinión acerca de las obligaciones del Estado en relación con el medio ambiente, considerando la protección y la garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. La solicitud inquirió acerca de los derechos de las personas derivados de daños ambientales, así como de las correspondientes obligaciones de los Estados. Igualmente, se consultó sobre la legitimación activa para formular reclamos por daño ambiental transfronterizo.

La CorteIDH sostuvo que el derecho a un medio ambiente sano constituye un derecho fundamental autónomo y forma parte de los DESCAs contenidos en el artículo 26 de la Convención Americana. El disfrute de varios derechos está estrechamente vinculado con la protección al ambiente: así, protección de la vida, la integridad personal, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda, el debido proceso, el acceso a la información y a la expresión, la asociación y la participación. Asimismo, el Tribunal mencionó que el cambio climático afecta directamente este conjunto de derechos, y que existe un derecho individual y colectivo a la salud del ambiente, que protege a las actuales y a las futuras generaciones.

El derecho al medio ambiente sano reviste interés universal; este derecho autónomo abarca diversos componentes del medio ambiente: bosques, mares, ríos y otros elementos, relevantes en sí mismos, independientemente de que exista certeza o evidencia del riesgo que su afectación pudiera entrañar para las personas. Se protege a la naturaleza no sólo por su utilidad o sus efectos con respecto a los seres humanos, sino también por la importancia que posee para la subsistencia de otros organismos vivos.

Las obligaciones de los Estados en esta materia se proyectan en favor de todas las personas, incluso las que se hallan fuera de los límites territoriales de un Estado. El concepto “jurisdicción”, que utiliza la CADH, tiene amplio alcance. Por ello, es posible la formulación de reclamos acerca de la tutela de estos derechos tanto si los reclamantes se localizan dentro del territorio de un Estado, como si se hallan fuera de éste, cuando ese Estado ejerce un control efectivo sobre el espacio en el que ocurren los hechos que causan daños ambientales y violan derechos humanos de quien formula el reclamo.

Los Estados tienen deberes de prevención, precaución y cooperación para evitar daños ambientales, al igual que determinadas obligaciones procedimentales; entre éstas figura el deber de asegurar el acceso a la información pública y a la justicia y garantizar la participación de las personas en la toma de decisiones sobre impacto ambiental.

3. *Derecho a la salud: Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile (8 de marzo de 2018) y Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala (23 de agosto de 2018)*

En el examen del Caso Poblete Vilches, la Corte Interamericana se pronunció por primera vez acerca del derecho a la salud de las personas mayores. Los hechos corresponden a la práctica de una operación quirúrgica que no era necesaria o urgente, por médicos de una institución de salud pública. La víctima se hallaba inconsciente cuando se decidió y ejecutó dicha intervención, realizada sin el consentimiento de los familiares del paciente, a quienes no se brindó información clara y accesible acerca del tratamiento y los procedimientos que se pretendía aplicar. La negligencia de quienes participaron en ese tratamiento trajo consigo graves complicaciones que determinaron la muerte del señor Poblete.

Del artículo 26 de la Convención Americana derivan dos obligaciones a cargo de los Estados, señaladas por el Tribunal: adopción progresiva de medidas generales y aplicación de medidas de carácter inmediato. “Respecto de las primeras [...] la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESCAs, ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión, máxime luego de casi cuarenta años de la entrada en vigor del tratado interamericano. Asimismo, se impone por tanto, la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados. Respecto de las obligaciones de carácter inmediato, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos”.

La Corte se atuvo a la caracterización clásica de la salud, entendida como un estado de bienestar integral físico, mental y social, no sólo como ausencia de enfermedad. La protección de la salud condiciona el buen ejercicio de otros derechos. Los Estados tienen la obligación de promover condiciones adecuadas de salud para las personas que se hallan bajo su jurisdicción, así como acceso a servicios esenciales que provean prestaciones médicas de calidad. Los servicios de salud deben satisfacer estándares mínimos de calidad, accesibilidad, disponibilidad y aceptabilidad.

En el marco de estas consideraciones, la Corte se refirió a la edad de los titulares de derechos, que deben ser atendidos sin discriminación (artículo 1º CADH), norma que entraña cuestiones especiales en lo que respecta a las personas mayores. Éstas, que constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad, gozarán de protección y garantía reforzadas del derecho a la salud, así como de autonomía e independencia. En favor de estas personas se adoptarán políticas inclusivas y medidas que favorezcan su fácil acceso a los servicios públicos de salud.

Al referirse a estas cuestiones, el Tribunal abordó el acceso a la información, que reviste especial importancia instrumental para el respeto y la garantía del derecho a la salud, y se refirió por primera vez al consentimiento informado por representación o sustitución, que reviste importancia fundamental para el ejercicio del derecho a la salud.

El segundo caso que mencionamos en este apartado --Caso Cuscul Pivaral-- se relaciona con la violación del derecho a la salud en agravio de cuarenta y nueve personas que viven o vivieron con VIH, entre ellas algunas mujeres embarazadas. La vida y la integridad de estas personas resintió un grave impacto por la omisión del Estado en proporcionarles el tratamiento médico que requerían. El Tribunal afirmó que el derecho a la salud de quienes se encuentran en esa situación implica su acceso a bienes de calidad, servicios e información

relacionados con la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo para contener la infección. En este orden de medidas figuran la terapia antirretrovírica y la administración de diversos medicamentos, pruebas diagnósticas, tecnologías para la atención preventiva, curativa y paliativa del VIH, protección frente a enfermedades oportunistas y dolencias conexas. Igualmente, se debe proveer apoyo psicológico y social y atención familiar y comunitaria.

En este caso, la Corte consideró la violación al principio de progresividad previsto en el artículo 26 de la Convención. Se comprende que los derechos considerados en este precepto no siempre se concreten inmediatamente o en un plazo muy breve, pero esto no justifica la inactividad del Estado, menos aún cuando se trata de personas amenazadas por daños inminentes a su integridad e incluso a su vida, como ocurre con las personas que viven con VIH y no reciben la atención médica que su situación reclama.

4. Derecho a seguridad social: Caso Muelle Flores vs. Perú (6 de marzo de 2019)

En la consideración de este caso se produjo el primer pronunciamiento de la CorteIDH acerca del derecho a la seguridad social, particularmente en el ramo de la pensión, en forma independiente de los otros DESCAs. Los hechos analizados conciernen a una persona mayor que no recibió oportunamente la pensión a la que tenía derecho, pese a la existencia de sentencias internas en su favor.

El Tribunal destacó que el derecho a la seguridad social tiene como objeto proteger a quienes alcanzan una edad avanzada y carecen de la posibilidad física o mental de obtener los medios de subsistencia que necesitan. Este derecho se relaciona con otros, como la vida, la salud, el acceso a un nivel económico decoroso, la integridad personal y la preservación de la dignidad. La violación de cualquiera de éstos vulnera a los restantes, situación que reviste especial gravedad cuando se trata de personas mayores en situación de discapacidad.

La omisión en el pago de la pensión debida a personas mayores genera un menoscabo a la dignidad de éstas, por cuanto la pensión constituye la principal fuente de recursos económicos para solventar las necesidades esenciales del individuo en esta etapa de la vida. Esa carencia trae consigo angustia, inseguridad e incertidumbre con respecto al futuro, y en este sentido afecta la integridad personal y la calidad de vida.

5. Derecho a la alimentación, agua, participación cultural, medio ambiente sano: Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina (6 de febrero de 2020)

Se planteó la violación a los derechos de ciento treinta y dos comunidades indígenas en el Departamento Rivadavia, provincia de Salta, consistente en la falta de reconocimiento de su propiedad colectiva y en el desarrollo de actividades ilegales en el territorio que ocupan, tales como la tala de bosques, la explotación ganadera y la colocación de cercas de alambre. Estas actividades acarrearón la merma de recursos naturales y afectaciones a la biodiversidad en esa región, así como la alteración del acceso de las comunidades indígenas al agua y a los alimentos.

La Corte condenó al Estado por vulneración al derecho de propiedad comunitaria y violación a los derechos de participación cultural, alimentación adecuada, acceso al agua y preservación del medio ambiente, derechos interconectados e inseparables, todo ello en los términos del artículo 26 de la Convención Americana, aplicado en forma autónoma, es decir, con independencia de la vulneración de derechos civiles y políticos.

En su razonamiento, el Tribunal supranacional destacó que el derecho a la alimentación

supone el acceso a alimentos que permitan contar con alimentación adecuada y preservar la salud. En consecuencia, ese derecho se ejerce cuando sus titulares tienen acceso material y económico a los alimentos o a medios para obtenerlos. Este acceso no se concreta en el mero suministro de cierta cantidad de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos.

Atendiendo a los lineamientos del Comité DESC de Naciones Unidas, la CorteIDH sostuvo que el acceso al agua comprende varios extremos: consumo, saneamiento, colada, preparación de alimentos e higiene personal y doméstica; asimismo abarca, en lo que respecta a grupos determinados, recursos de agua adicionales en forma consecuente con las condiciones de salud, el clima y las actividades laborales de los integrantes de aquéllos.

La CorteIDH entendió que el derecho a la identidad cultural tutela la libertad de los individuos, incluso cuando éstos actúen en forma colectiva, a identificarse con una o algunas sociedades, comunidades o grupos sociales, a seguir un estilo de vida consecuente con la cultura a la que el sujeto pertenece y a participar en el desarrollo de ésta. Es indispensable proteger los rasgos distintivos del grupo social. Se reconoce el carácter histórico, dinámico y evolutivo de la cultura.

En lo que respecta al derecho a un medio ambiente sano, el Tribunal Interamericano retomó los criterios adoptados a este respecto en la Opinión Consultiva 23/17, mencionada supra.

Señalemos, finalmente, que es preciso garantizar a todas las personas el conjunto de derechos a los que se refirió la sentencia de la Corte en el caso analizado, y que esa garantía se debe brindar en forma especial a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, como ocurre en las comunidades indígenas.

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ*
ERÉNDIRA NOHEMÍ RAMOS VÁZQUEZ**

* Dr. Sergio García Ramírez, Profesor Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Mtra. Eréndira Nohemí Ramos Vázquez, Asesora de la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue abogada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (México).