

Desafíos de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el siglo XXI. Consideraciones especiales sobre las personas en condiciones de vulnerabilidad.

Por Marcela I. Basterra¹.

Palabras claves.

Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El acceso a la justicia. Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Sumario. 1. Introducción 2. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales 3. Consideraciones especiales sobre las personas en situación de vulnerabilidad 4. Tesis que niega la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales 5. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos 6. Conclusiones

1. Introducción

Se afirma que los derechos económicos, sociales, culturales y, en forma más reciente, ambientales son “*derechos prestacionales*” dado que nacen de una situación de desequilibrio social, por lo que su finalidad es justamente la de buscar un equilibrio basado en el principio de igualdad material, o en el “*carácter solidario de libertad individual*”².

Implican un nuevo vínculo del Estado con la persona humana, en tanto éste en su carácter de institución instrumental al servicio de la sociedad, se obliga a hacer y a destinar recursos para la realización progresiva de estos derechos que coadyuvan al pleno desarrollo de la persona humana. La importancia de garantizar estos derechos se vuelve trascendental, principalmente en nuestra región en donde los elevados índices de marginalidad y pobreza generan un aumento considerable del número de personas en situación de vulnerabilidad.

La complejidad en esta materia radica en que la efectivización de estas prerrogativas requiere por parte del Estado una dotación de presupuesto, reglamentación de leyes, construcción de infraestructura, contratación y capacitación de personal para la instrumentación de servicios públicos.

En el contexto actual, resulta innegable que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) enfrentan hoy, particularmente en América Latina, dificultades en el ámbito económico y, asimismo, en el campo político y jurídico. Estos obstáculos nos obligan a analizar la histórica problemática en torno a la exigibilidad de estos derechos, teniendo en consideración la jurisprudencia más relevante de los tribunales internacionales e interamericanos, y los estándares doctrinarios desarrollados por el derecho comparado.

Como veremos, la exigibilidad judicial supone la posibilidad de dirigir un reclamo

¹ Doctora en Derecho (UBA) Magister en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (UP) Profesora Titular de Derecho Constitucional (UBA). Profesora de grado, posgrado y doctorado en diversas Universidades. Autora de varios textos y artículos de su especialización. marcebasterra@gmail.com

² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Manual autoformativo sobre acceso a la justicia y derechos económicos, sociales y culturales, Costa Rica, 2011.

ante una autoridad independiente del obligado, para hacer cumplir la obligación o imponer sanciones ante su incumplimiento. De esta manera, se sostiene que “(...) supone una técnica de garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate”³.

Se verificara en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los principales argumentos que han esbozado quienes niegan su reconocimiento judicial, y los fundamentos sostenidos en diversos fallos jurisprudenciales que han admitido su exigibilidad

Para ello, analizaremos en primer lugar, uno de los principales desafíos en la actualidad que se vincula con la situación de las personas en condiciones de vulnerabilidad, principalmente en materia de acceso a la justicia como garantía judicial para efectivizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

2. El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Desde hace unos años diversos instrumentos internacionales vienen señalando la importancia de garantizar a los habitantes el derecho de acceso a la justicia. En este sentido, podemos señalar la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴, artículos 8 y 10; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre⁵, artículo XVIII; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶ (PIDCP) en sus artículos 2, 3 y 15; la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷ (CADH) artículos 8 y 25; y entre otros, el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁸, artículo 6.

Las disposiciones internacionales mencionadas, además de establecer el derecho de acceso a la justicia, consagran derechos específicos que deben ser respetados en el desarrollo de los procesos judiciales y administrativos. En este sentido, debemos destacar el derecho a un debido proceso, el derecho a un plazo razonable, el derecho a un juez imparcial y el derecho a contar con un recurso efectivo, que en su conjunto constituyen elementos determinantes para un acceso efectivo a la justicia.

Resulta indispensable, como se ha señalado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, establecer principios y estándares sobre los alcances de los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva ante la vulneración de DESCAs.

Al respecto, la Corte IDH ha desarrollado una amplia jurisprudencia en esta materia. El análisis de estos estándares resulta fundamental, toda vez que los mismos constituyen una guía de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para los tribunales nacionales, que les posibilita mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales y contribuir a la plena consagración de los DESCAs.

Sin dudas, uno de los aspectos más importantes para garantizar la exigibilidad de estos derechos se relaciona con cuestiones vinculadas al acceso a la justicia, como por ejemplo la gratuidad de la defensa pública para personas sin recursos económicos o la disminución de

³ Abramovich, Víctor, *“Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”*, Anuario de Derechos Humanos, 2006, pág. 24, disponible en: <http://www.derecho.uchile.cl/biblioteca>.

⁴ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, Francia, el 10/12/1948.

⁵ Aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia en 1948.

⁶ Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16/12/1966.

⁷ Adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica el 22/11/1969.

⁸ Firmado en Roma, Italia el 04/11/1950, entró en vigencia el 03/09/1953.

los costos del proceso. Se afirma que “*la desigual situación económica o social de los litigantes se refleja en una desigual posibilidad de defensa en juicio*”⁹.

Por este motivo, la doctrina de los órganos interamericanos indica la obligación de los Estados de proveer servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos económicos, a fin de evitar la vulneración de garantías judiciales y la protección judicial efectiva.

En este sentido, la Corte IDH en el caso “*Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*”¹⁰ condenó al Estado peruano por entender que los impedimentos normativos y prácticos impidieron un acceso real a la justicia, además de la situación generalizada de ausencia de garantías e ineficacia de las instituciones judiciales.

Abramovich afirma que los costos del proceso, sea éste judicial o administrativo, y la localización de los tribunales, son factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación a las garantías judiciales. Los órganos del Sistema Interamericano reconocieron que un proceso que demande excesivos costos para su desarrollo, vulnera el artículo 8 de la Convención Americana¹¹.

El concepto de debido proceso, según la Corte IDH refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. En este sentido, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo o jurisdiccional, debe respetar esta garantía¹².

Doctrinarios como Fairstein, Kletzel y García Rey¹³ destacan que el desafío actual, en esta materia, no es habilitar la intervención de la justicia ante la vulneración de estos derechos, sino ir sorteando las falencias de las herramientas procesales tradicionales para tramitar los casos complejos, repensar y renovar las estrategias de litigio para amoldarlas a la consecución de remedios judiciales acordes y apropiados, que sean realmente efectivos.

Uno de los puntos que señalan como fundamentales es la creación de espacios de diálogo, tales como mesas de trabajo o celebración de audiencias públicas; la participación y acceso a la información pública por parte de los damnificados y búsqueda de soluciones y alternativas de manera conjunta entre demandantes y demandados, y la implementación de mecanismos de monitoreo de cumplimiento de sentencias, que pueden estar liderados tanto por la propia judicatura, o bien, por la creación de espacios de supervisión conjunta que involucran a otras instituciones públicas, por ejemplo la Defensoría del Pueblo, u organizaciones no gubernamentales.

No caben dudas que, como lo señaló el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), los tres poderes del Estado juegan roles trascendentales en la garantía y efectividad de los DESCAs y más específicamente, al Poder Judicial le

⁹ González Monguí, Pablo Elías (Coord.) “*Derechos económicos, sociales y culturales*” Universidad Libre, Bogotá, 2009, pág. 506

¹⁰ Corte IDH, “*Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*”, 24/22/2006.

¹¹ Abramovich, Víctor, “*Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales*”, Anuario de Derechos Humanos, 2006, p. 24, disponible en: <http://www.derecho.uchile.cl/biblioteca>.

¹² Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03 sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, del 17/09/2003. “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, 02/02/2001. “Caso Ivcher Bronstein vs. Perú”, 06/02/2001. “Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú”, 31/01/2001.

¹³ Fairstein, Carolina. Kletzel, Gabriela, y García Rey, Paola. “En busca de un remedio judicial efectivo: nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales” en Arcidiácono, Pilar, Espejo, Nicolás y Rodríguez Garavito Yaksic César (Coord.) *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Biblioteca Universitaria, Colombia, 2010.

corresponde desempeñar el importante papel de precisar el contenido jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales en su contexto nacional específico¹⁴.

El acceso a la justicia no garantiza un resultado determinado, pero sí otorga la oportunidad concreta y efectiva de ser parte en las decisiones que se toman sobre sus derechos y sus circunstancias particulares. Posibilitar la justiciabilidad de estos derechos permite a los magistrados, a la vez, garantizar el derecho a ser oído y revisar concretamente la vulneración del derecho teniendo en cuenta especialmente los hechos y las razones particulares que alega cada demandante¹⁵.

3. Consideraciones especiales sobre las personas en situación de vulnerabilidad.

Las condiciones sociales y culturales que atraviesan las personas en un tiempo y lugar determinado generan que sean considerados como sujetos de especial protección por el sistema jurídico, razón por la cual el Estado tiene la obligación de generar condiciones específicas que posibiliten el ejercicio sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por lo tanto, determinar que un individuo integra un colectivo hipervulnerable produce consecuencias jurídicas sustanciales y procesales, pero también en materia de políticas públicas.

El término “*personas en situación de vulnerabilidad*” se utiliza para designar a aquel grupo que, por razones inherentes a su identidad o condición y por acción u omisión de los organismos del Estado, se ven privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, y también de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas¹⁶.

No caben dudas que la identificación de las personas en condiciones de vulnerabilidad exige un análisis coyuntural en el que se pondere las diversas dificultades que se presentan para ejercitar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con plenitud.

Debemos reconocer que, en ciertas ocasiones, los individuos deben enfrentar no solo una sino múltiples causales de vulnerabilidad, tales como la edad, raza, género, lo que motiva escenarios con particularidades aún más complejas que profundizan la vulnerabilidad, obstaculizando aún más el ejercicio de derechos fundamentales. Por esta razón, la doctrina elaboró el término “*interseccionalidad*”¹⁷ como herramienta analítica que tiene en cuenta la interacción entre varias categorías sociales que generan una condición de vulnerabilidad más profunda.

De esta forma, el análisis interseccional aborda las formas en las que el racismo, el patriarcado, la opresión de clase y otras categorías de discriminación confluyen creando desigualdades más intensas. Este enfoque permite superar el abordaje unidimensional al introducir una interpretación múltiple de la discriminación considerando los diversos motivos que pueden afectar la situación de cada individuo¹⁸.

¹⁴ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo No 33*, 2009, pág. 36 disponible en <https://www.ohchr.org/>

¹⁵ Elías, José, “Notas para pensar el control judicial de constitucionalidad” en Gargarella, Roberto (Coord.), *La Constitución en 2020. 28 propuestas para una sociedad igualitaria*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2011

¹⁶ Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, *Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos. Políticas públicas y compromisos internacionales*, Argentina, 2011, pág. 12

¹⁷ El concepto fue introducido en 1989 en Estados Unidos por la profesora de derecho Kimberlé Crenshaw, como un cuestionamiento a la dogmática jurídica y a las críticas feministas y raciales del derecho.

¹⁸ Coll Planas, G y Cruells, M., “*La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas LGTB en Cataluña*”, *Revista Española de Ciencia Política*, Nro. 31, España, 2013, pág. 153-172.

En el ámbito interamericano, la perspectiva interseccional fue receptada por la Convención de *Belém do Pará*¹⁹, como un criterio interpretativo sobre las obligaciones internacionales de los Estados. En efecto, el artículo 9º prescribe “(...) *los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad*”.

A pesar de que la interseccionalidad se introdujo en la región como un criterio de interpretación en materia de violencia contra las mujeres, los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ampliaron su aplicación a diversos supuestos de vulnerabilidad, no limitándolo a la discriminación en razón del género.

En este sentido, la Comisión Interamericana identificó la discriminación étnica, la ubicación socio-económica y la edad como categorías sociales que agravaron la situación de la víctima en el Caso “*Rosendo Cantú*”. Así, señaló que la condición de indígena y menor de edad, sumado a la situación económica de la niña profundizaron los obstáculos en el acceso a la justicia²⁰.

Por su parte, la Corte IDH también desarrolló este enfoque en diversos precedentes; el Caso “*Penal Castro Castro Vs. Perú*”²¹, el *leading case* “*Campo Algodonero*”²², y en el Caso “*Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*”²³. Un importante avance en esta materia, lo constituye la sentencia en el Caso “*Atala Riffo vs. Chile*”²⁴ en donde se analizó la interseccionalidad entre género y orientación sexual al exponer las dificultades que deben afrontar las personas con orientación homosexual en el ejercicio de sus derechos.

Asimismo, resulta importante destacar la sanción en 2008 de las “*Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*”²⁵. Este texto fue elaborado gracias a la participación de diversos organismos interamericanos, tales como la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP), la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO) y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados (UIBA).

La importancia de estas reglas resulta insoslayable toda vez que la tutela efectiva de un derecho no se garantiza simplemente con el reconocimiento formal por parte de los Estados, sino que requiere además, facilitar al titular la posibilidad de acceder efectivamente al sistema de justicia ante la vulneración del mismo.

En el artículo 5º, la normativa define a las personas en condiciones de vulnerabilidad como aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Siguiendo con esta línea de ideas, el instrumento enuncia

¹⁹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer adoptada el día 9 de junio de 1994 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

²⁰ Corte IDH, “Caso Valentina Rosendo Cantú contra México”, 12/03/2020.

²¹ Corte IDH, “Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú”, 25/11/2006.

²² Corte IDH, “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, 16/11/2009.

²³ Corte IDH “Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala”, 24/11/2009.

²⁴ Corte IDH, “Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile”, 24/02/2012.

²⁵ Aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana Brasilia, desarrollada el 4 a 6 de marzo de 2008.

diversas causas de vulnerabilidad como la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

No caben dudas de que las dificultades para garantizar la eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales afecta con carácter general a todas las personas. Sin embargo, los obstáculos se acrecientan cuando hablamos de personas con condiciones de vulnerabilidad por múltiples razones, motivo por el cual el Estado, a través de sus distintos órganos, debe intensificar los esfuerzos para eliminar y mitigar las limitaciones que impiden el acceso a las garantías judiciales a fin de reducir las desigualdades sociales.

4. Tesis que niega la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Algunas opiniones doctrinarias han negado valor jurídico a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y han considerado a los instrumentos internacionales que los consagran como meros documentos de carácter político, antes que obligaciones jurídicas para el Estado.

Así, sostienen que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales "(...) *serían en ciertos casos derechos vedados para la jurisdicción constitucional por tratarse de derechos de imposible o difícil judicialización, porque implicaría para el órgano jurisdiccional desbordar sus naturales fronteras con el fin de incursionar en terrenos sólo aptos para los poderes políticos*"²⁶.

Los cuestionamientos doctrinarios hacia esta categoría de derechos se fundamentan en la falta de especificación del contenido de los mismos y la necesidad de contar con partidas presupuestarias para su ejecución. Entienden que las facultades judiciales en esta materia son de carácter restrictivo y alegan la inexistencia de garantías jurisdiccionales para su efectividad.

Desde el sector doctrinario que intenta cuestionar su justiciabilidad, se han señalado ciertas cuestiones que se encuentran presentes en la estructura de estos derechos, que a su criterio no hacen posible reclamo judicial alguno cuando el Estado no satisface las necesidades que estos derechos intentan satisfacer.

En primer lugar, el punto de partida para llevar adelante el análisis en materia de exigibilidad se centra en debatir sobre la operatividad de las normas que los reconocen, cuestión señalada como impedimento para su reclamo judicial.

El carácter operativo o programático de las normas que los consagran ha sido largamente debatido. Subyace a esta cuestión la idea de que algunos derechos requieren la reglamentación de una norma inferior para ser aplicados, no siendo posible su aplicación directa e inmediata con la sola invocación de la norma.

Así, se sostiene que la operatividad de éstos se relaciona con el carácter de obligación que la norma imponga al Estado. De esta manera, la disposición legal que prevé abstenerse de intervenir con el objeto de garantizar un derecho, resulta de por sí operativa, ya que establece únicamente la obligación del Estado de inacción. Se afirma que las normas que requieren para su concreción una acción positiva, como por ejemplo la implementación de

²⁶Acuña, Juan Manuel, "La jurisdicción constitucional y los derechos imposibles" en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo (Coord..) "La ciencia del derecho procesal constitucional", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, pág. 219-220.

ciertas políticas o programas, no podrían cumplirse sino es por medio de una conducta estatal activa, en principio, de tipo legislativa ²⁷.

Esta problemática ha sido resuelta en algunos textos constitucionales mediante la incorporación de una norma general que determina como regla la operatividad de los derechos y garantías individuales. Un claro ejemplo es la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires cuando en el artículo 10 dispone que; *“Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”*.

En el ámbito interamericano, la Constitución de Ecuador determina que estos derechos *“(…) serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad. En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos”*²⁸.

Es importante destacar el caso de la Constitución de Bolivia que consagra la justicibialidad universal al expresar que todos los derechos reconocidos en la Constitución son directamente aplicables y gozan de iguales garantías para su protección²⁹.

En relación a esta problemática, considero que la consagración constitucional de un derecho otorga a los titulares una disponibilidad inmediata. Si bien es innegable el beneficio que la reglamentación genera en materia de validez en este tipo de derechos, de ninguna manera ésta puede significar una condición excluyente para que los mismos entren en vigencia. Sin lugar a dudas, la inacción u omisión del órgano legislativo no puede afectar la implementación de derecho alguno.

Bidart Campos³⁰ señalaba que; *“(…) Como principio, se ha de interpretar que las normas de la Constitución que declaran derechos personales fundamentales, son operativas, y deben ser aplicadas aunque carezcan de reglamentación.”* Como señaló la Corte Suprema de Justicia, estos derechos *“no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad”*³¹.

Considero que la interpretación contraria, significaría otorgar al Poder Legislativo la atribución de conceder o negar efectividad a los derechos reconocidos constitucionalmente, lo que vulneraría el principio de supremacía constitucional vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

5. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El avance en materia de exigibilidad judicial de los derechos económicos, sociales,

²⁷ Fayt Carlos, *Evolución de los Derechos Sociales: del reconocimiento a la exigibilidad*, La ley, Buenos Aires, 2007, pág.140.

²⁸ Constitución Política de la República de Ecuador, artículo 18.

²⁹ Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 109.

³⁰ Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo I, Ediar, Buenos Aires,1998, pag.300.

³¹ CSJN, “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo”, 24/04/12, cons. 10.

culturales y ambientales, está dado en buena medida, por el activismo jurisprudencial que en algunos casos resulta ser el desencadenante de reformas legislativas que diseñan mecanismos de exigibilidad judicial para esta categoría jurídica.

Por ello, el análisis de las distintas sentencias que se han dictado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, resulta trascendental para conocer los argumentos que permiten sostener la exigibilidad en sede judicial de estos derechos.

Uno de los precedentes más importantes es el caso “Cinco pensionistas vs. Perú”³², en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó la vulneración de un derecho económico, social y cultural. En concreto, se trató de la afectación del derecho a la seguridad social de cinco empleados de la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú, a quienes injustificadamente el gobierno empeoró su nivel de goce del derecho a percibir pensiones, afectando el principio de progresividad que rige en esta materia.

La Corte expresó que: *“Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente”*³³.

Los jueces admitieron la justiciabilidad del derecho a la seguridad social, pero en virtud de la conexión de éste con el derecho de propiedad, considerando que el Estado peruano había violado el artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica, al disminuir sustancialmente las pensiones que percibían los demandantes.

Si bien la sentencia resultó una victoria individual para cada uno de los pensionistas, fue una derrota colectiva para la sociedad peruana ya que el criterio sentado por la Corte IDH significó un obstáculo para avanzar en la protección judicial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En 2009, la Corte analizó nuevamente la exigibilidad de estos derechos, en el caso “Acevedo Buendía vs. Perú”³⁴. En el presente, los afectados alegaron que las obligaciones generales de respeto y garantía, así como la de adecuación del derecho interno, que se aplican respecto de todos los derechos civiles y políticos, también se aplican respecto de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Alto Tribunal sostuvo que es *“(…) pertinente recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos; y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.”*³⁵

La Corte IDH reiteró lo expresado por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso “Airey c/ Irlanda”, en el que afirmó que *“la progresiva realización de los derechos sociales y económicos depende de la situación de cada Estado, y sobre todo de su situación*

³² Corte IDH., “Cinco pensionistas vs. Perú”, 28/03/2003.

³³ Ibidem, parr. 147.

³⁴ Corte IDH, “Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) vs. Perú”, 01/06/2009.

³⁵ Ibidem, párr. 101.

económica”³⁶.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, señaló -con razón- que la plena efectividad de estos derechos no puede lograrse en un breve período de tiempo y que, en esa medida, *"requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo [...] y las dificultades que implica para cada país el asegurar [dicha] efectividad"*³⁷.

La Corte Interamericana afirmó que; *"En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido"*³⁸.

Este precedente, como lo señaló Ferrer Mac Gregor³⁹, resulta trascendental para la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales, al expresar que frente a los derechos derivables del artículo 26 es posible aplicar las obligaciones generales de respeto, garantía y adecuación contenidos en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

Por otro lado, el caso *"Lagos del Campo vs. Perú"* resulta ser el hito jurisprudencial en materia de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales dentro del Sistema Interamericano. En su voto del Dr. Ferrer Mac-Gregor expresó que *"A través de una interpretación evolutiva y apartándose de su jurisprudencia tradicional, la Corte IDH le otorga un nuevo contenido normativo al artículo 26 del Pacto de San José, leído a la luz del artículo 29 del mismo instrumento. Así, dicho artículo no es meramente una norma programática para los Estados Parte de la Convención Americana, sino que constituye una disposición que impone a este Tribunal Interamericano la obligación de remitirse a la Carta de la Organización de Estados Americanos (...) para lograr la plena efectividad de los derechos que se deriven de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en dicha Carta"*⁴⁰.

Si bien los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ya se encontraban protegidos en la jurisprudencia interamericana, la realidad es que la interpretación de Corte de determinar procedente el amparo constituye el primer antecedente en materia de justiciabilidad plena y directa de esta categoría jurídica. En efecto, el fallo constituye un significativo avance para la consolidación de la interdependencia e integralidad de los derechos humanos, en la misma dirección con lo expuesto en el *"Caso Acevedo Buendía vs. Perú"*.

La Corte reiteró la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos y, los económicos, sociales y culturales, toda vez que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos

³⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, "Airey v. Ireland", 09/10/19

³⁷ Naciones Unidas, 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), 14/12/1990, párr. 9.

³⁸ Corte IDH., "Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y jubilados de la Contraloría") vs. Perú", Ob. cit., párr. 108.

³⁹ Voto concurrente del Juez Ferrer Mac-Gregor Eduardo en Corte I.D.H., "Suárez Peralta vs. Ecuador", 21/05/2013, párr. 41

⁴⁰ Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en Corte IDH., "Lagos del Campo vs. Perú", 31/08/2017, párr.3.

ante aquellas autoridades que resulten competentes. "En otras palabras, la Sentencia reconoce que existe una dependencia recíproca entre todos los derechos humanos, lo cual ha sido incorporado en el marco internacional de los derechos humanos, sin jerarquizar ni subsumir en algunos derechos el contenido de otros"⁴¹. El valor del fallo lo expone también el magistrado Caldas⁴² quien afirma que es una decisión histórica, que representa un gran paso jurisprudencial al declarar, por primera vez, violado el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. Conclusiones.

Luego de abordar la jurisprudencia en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales es posible sostener que la tendencia de organismos interamericanos es la de avanzar en el camino a la exigibilidad directa.

Claro está, que los obstáculos sostenidos históricamente para negar la justiciabilidad de estos derechos se están eliminando gradualmente, a través de diversas leyes que los Estados en cumplimiento de sus obligaciones sancionan, y asimismo, a partir del accionar de los jueces que, por medio de sus sentencias, exigen a los poderes correspondientes el cumplimiento de las obligaciones de resultado.

En este sentido, tiene trascendental importancia la evolución advertida en las sentencias de la Corte Interamericana, específicamente a partir del criterio esbozado en el Caso "*Lagos del Campo vs. Perú*". En este precedente, el Tribunal ha sentado las bases para impulsar fallos que aboguen por la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, a partir de una interpretación más ambiciosa de los instrumentos jurídicos.

Por otro lado, resulta insoslayable la trascendencia que tiene en esta materia el criterio de los organismos interamericanos en relación al término "*interseccionalidad*". Como vimos, la doctrina de la Comisión y de la Corte permitió ampliar el enfoque interseccional y ponderar la multiplicidad de categorías sociales que impedían a las víctimas el efectivo goce de sus derechos fundamentales. De esta forma, la interpretación posibilitó identificar los diversos factores que ocasionaban, en cada caso en particular, la situación de hipervulnerabilidad.

Es innegable que garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, no requiere simplemente un análisis en abstracto, sino abordar en forma multidimensional todos los supuestos de opresión que atraviesan las personas, de forma tal de diseñar e implementar medidas específicas de atención y reparación.

Por ello, a fin de lograr una mayor protección de los DESCAs es fundamental que el criterio de la Corte Interamericana y de la Comisión, sea tomado en cuenta por los tribunales nacionales, para consagrar la justiciabilidad directa de estos derechos sin depender necesariamente de la vinculación con derechos civiles y políticos. Asimismo, uno de los mayores desafíos en esta materia, es reforzar los instrumentos jurídicos que garanticen el acceso a la justicia, especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad, de forma tal que se posibilite una tutela efectiva de estos derechos, tal como postulan las "*Reglas de Brasilia*".

⁴² Ibidem, pág.72.