

V. EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD DE LOS DESCAs

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

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.

Panorama general de los DESCA

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).⁷²

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

⁷² 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 comunidad⁷³ 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.

⁷³ 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 humanos⁷⁴ 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

⁷⁴ 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.