

## **LOS DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES Y SU EXIGIBILIDAD EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO.**

A partir de la Segunda guerra mundial se dieron en todo el mundo procesos tendentes al reconocimiento y positivización de los derechos sociales, así tenemos que se fue desarrollando lo que hoy desde la doctrina se conoce "Constitucionalismo Social", inspirado en las Constituciones de Weimar, Alemania de 1919, de España de 1931, Italia de 1947, de Francia 1958.

Para hablar de la importancia de la Constitución de los Derechos Económicos y Sociales nos remitimos a los postulado por el jurista y filósofo italiano <sup>(1)</sup> Luigi Ferrajoli, que en el prólogo de la obra "Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles", escrita por <sup>(2)</sup> Víctor Abramovich y <sup>(3)</sup> Christian Courtis, expresa "La Constitucionalización de tales derechos y políticas de bienestar, que constituyen tal vez la conquista más importante de la civilización jurídica y política del siglo pasado".

Como hemos visto la experiencia de los países de Europa Occidental en las primeras décadas del Siglo XX, que al desarrollar sus constituciones en un momento que la industria transformaba la relación Estado-Sociedad, lo que trajo como consecuencia el desarrollo de un conjunto de derechos económicos y sociales que reflejaban las ideas socialistas y socialdemócratas de la época alrededor de las cuales se estructuraron

---

**(1)Luigi Ferrajoli**, jurista florentino y uno de los principales teóricos del garantismo jurídico, teoría que desarrolló inicialmente en el ámbito del Derecho penal, pero que considera, en general, un paradigma aplicable a la garantía de todos los derechos fundamentales.

**(2)Víctor Abramovich**, abogado por la Facultad de Derecho (UBA) y LLM por la American University de Washington, D.C. Es Relator de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para Colombia, Cuba, Guatemala, Nicaragua y Relator Especial sobre derechos de las mujeres.

**(3) Christian Courtis**, profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Buenos Aires y profesor visitante del Departamento de Derecho del ITAM (México). Dirige el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Internacional de Juristas, en Ginebra.

los denominados Estados de bienestar, basados en la noción de que el Estado tenía obligaciones de prestaciones positivas hacia sus ciudadanos, lo cual en la mayoría de los casos requiere la utilización de recursos por ser estos derechos prestacionales, como: la salud, la educación, entre otros, en consecuencia son exigibles, justiciables, sancionables y reparables. Un aspecto que potencializa su exigibilidad es que estos están contenidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966 y otros instrumentos internacionales de derechos Humanos.

Estos instrumentos internacionales vinculantes que postulan que las prohibiciones y las obligaciones inmediatas que los estados deben respetar, proteger, garantizar y promover, constituyen una especie de jurisprudencia sobre los contenidos normativos del Pacto de 1966, que al igual otros instrumentos internacionales de derechos humanos tienen rango supranacional y además están contenidos en muchas constituciones de Latinoamérica.

Hay que plantearse qué tipo de relación existe entre estos grupos de derechos, o sí por el contrario, todos están en un mismo plano tanto de reconocimiento como de protección. Esta discusión adquiere particular relevancia en el contexto dominicano a la luz de la adopción de una nueva constitución en el año 2010, lo cual plantea una concepción amplia y diversa de los derechos fundamentales a tono con el constitucionalismo europeo y muy particularmente con el iberoamericano. Hay que plantear si esta constitución establece diferencia entre los tipos de derechos y qué lenguaje emplea en su formulación y qué reconocimiento de protección les da.

En esta Constitución dominicana del 2010, donde su Art. 7, declara:

La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de república unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

El Estado Social es un Estado que se responsabiliza de que los ciudadanos encuentren las bases económicas y sociales que le permita desenvolverse, crecer, tener una mejor vida en un ambiente de libertad.

La instauración de un Estado pleno de derecho sigue siendo tarea pendiente en la sociedad dominicana. Las normas jurídicas no son legítimas sólo por su origen, fundamentalmente lo deben ser por sus efectos y como señala <sup>(4)</sup> Teódulo López Meléndez: "El Estado de Derecho implica principios morales, jurídicos y políticos que deben tener eco en las decisiones judiciales que fomenten el respeto a las reglas fundamentales del juego político. Cuando no se puede intervenir para modificar los esquemas de iniquidad, no estamos ante un real Estado de Derecho. No hemos tenido democracia representativa sino democracias delegativas.

Cuando la República Dominicana en su constitución del 2010 asumió el Estado Social y Democrático de Derecho, sus instituciones públicas comienzan actuar con apego a las leyes y de manera particular a la constitución. El estado de Derecho se ampara en el principio de que quienes hacen las leyes tienen también obligación de respetarlas. La norma constitucional goza de mayor respeto en los países donde existe un Tribunal constitucional, órgano creado con la misión especial de garantizar el respeto a la Carta Magna.

El Estado Social y de Derecho introduce a los textos constitucionales los derechos económicos y sociales como derecho de segunda generación.

Al derivar de la Constitución los Derechos Económicos y Sociales se convierten en ejes primordiales del accionar del Estado. Estos derechos suelen ser utilizados como sinónimos de "derechos públicos subjetivos", "libertades fundamentales", "derechos esenciales", "garantías básicas" y "derechos naturales".

La elevación y constitucionalidad de los Derechos Económicos y Sociales, genera que los derechos individuales tradicionales se hagan efectivos y que su materialización se logre en el desarrollo de las actividades sociales y en el accionar del Estado. <sup>(5)</sup> Pablo Lucas Verdú puntualiza que, "se advierte el esfuerzo de la normatividad

---

**(4) Teódulo López Meléndez**, Abogado, diplomático, especialista en Derecho Económico Internacional y de la Integración, autor de múltiples ensayos, fundador y director de la Casa Editorial "Ala de Cuervo".

**(5) Pablo Lucas Verdú**, Catedrático de Derecho Político y Constitucional, un gran maestro en su disciplina tanto de muchos politólogos y constitucionalistas españoles y europeos.

constitucional por atraer a su seno a las efectividades sociales que se intentan normalizar. Ello en definitiva, no es sino la búsqueda de una mayor eficacia del Derecho Constitucional, porque este alcanzará tal meta en la medida que sea Derecho tendencialmente completo de la realidad; es decir, cuando la estructura social se acomode en su mayor parte a la normatividad y estemos ante una normalidad normalizada. Dicho de otra manera: "Cuando el Derecho Constitucional formalista se transfiera en Derecho de la realidad".

Puede existir contradicción entre los conceptos de Estado Social de Derecho y Estado Democrático de Derecho, porque uno viene del capitalismo y el otro del socialismo, pero lo que queremos dejar claro es que al Estado Social de Derecho se introducen mecanismos democráticos en la toma de decisiones del poder y se respeta la representación popular, la cual debe surgir como expresión de la voluntad del pueblo, y que tendrá en cuenta la votación universal y la participación de los partidos políticos, puesto que de lo que se trata es de armonizar los principios y derechos que definen y sustentan la estructura social, económica y política con los principios democráticos de la participación popular o la participación de los titulares del poder político, esto es, el pueblo. Lo que queremos finalmente, es que la democracia, dentro del Estado Moderno, sea real y plena.

Podemos afirmar en base a sus elementos que el Estado Social de Derecho es un régimen eminentemente garantista de los derechos humanos, tanto por la medida que adopta el gobierno como por el grado de intervención que tiene la sociedad dentro del proyecto político. Como parte de esa garantía, <sup>(6)</sup> Jorge Subero Isa subraya que, cuando un derecho fundamental entra en contradicción con otro derecho fundamental, algo que no se puede dar en la teoría, pero si en la práctica "corresponde al juez en su calidad de intérprete de la constitución, privilegiar aquella disposición que sea más beneficiosa al sujeto de derecho, conforme a la finalidad principal de la existencia del Estado, que es la protección efectiva de los derechos de la persona humana".

---

**(6) Jorge Subero Isa,** exjuez, abogado y profesor universitario dominicano. Fue presidente de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana en el período 1997-2011. Actualmente se dedica a la práctica privada como consultor legal.

Sin embargo, no existiría diferencia alguna en la práctica si los órganos políticos y los ciudadanos no desempeñan el papel importantísimo que le corresponde dentro de este modelo. De ser así, el Estado social de Derecho será un mero enunciado vacío de contenido.

Aquí tenemos que apreciar la función esencial del Estado, establecido en el Art. 8 de nuestra constitución que dice:

“Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”.

Es decir, la Constitución incorpora la noción de progresividad como principio articulador del papel del Estado. Noción que aparece de manera aún más específica en el Art. 61-2, el cual establece “El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales”.

Si bien la Constitución dominicana no establece la noción de “principios rectores” de la política económica y social como hace la Constitución española, el lenguaje que la primera usa de manera recurrente al referirse a los derechos económicos y sociales refleja que el constituyente tuvo presente un concepto similar al español al plasmar estos derechos en el texto constitucional. Podemos ilustrarlo con algunos ejemplos: Al consagrar el derecho a la vivienda (Art. 59) si bien el texto constitucional establece que toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales, el mismo texto establece que el Estado “debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social”. También cuando se consagra el derecho a la seguridad social (Art. 60): “El Estado estimulará el desarrollo progresivo

de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.

Un lenguaje similar aparece en otros derechos económicos y sociales. Es el caso, por ejemplo, del derecho de la salud (Art. 61), consagra que toda persona tiene derecho a la salud, el cual, dicho sea de paso, constituye, junto a la educación y la seguridad social el núcleo duro de los derechos económicos y sociales; pero al definir el papel del Estado establece que "el Estado debe velar" por la protección de la salud de todas las personas, así como "procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades" aunque es más categórica al señalar que esta función debe realizarla "asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes lo requieran".

Una gran diferencia aparece en el derecho a la educación como parte esencial del núcleo duro, junto al derecho de la salud y a la seguridad social, de los derechos económicos y sociales, el derecho a la educación está articulado con un lenguaje imperativo y en torno a obligaciones bien específicas a cargo del Estado. En efecto el (Art. 63-3) establece que el Estado "garantiza la educación pública gratuita y la declara obligatoria en el nivel inicial, básico y medio". Así mismo, el (Art. 63-10) consagra que "la inversión del Estado en la educación, ciencia y la tecnología deberá ser creciente y sostenida, en correspondencia con los niveles de desempeño macroeconómicos del país. La ley consignará los montos mínimos y los porcentajes correspondientes a dicha inversión. En ningún caso se podrá hacer transferencias de fondos consignados a financiar el desarrollo de estas áreas", se nota, pues, una formulación mucho más fuerte en lo que concierne al derecho de educación, con mandatos bien precisos a cargo del Estado, lo cual no ocurre con otros derechos económicos y sociales.

La noción de progresividad que plasma la Constitución en su artículo 8 al momento de definir la función esencial del Estado como protector de los derechos fundamentales, noción que aparece implícita pero inequívoca cuando el texto constitucional trata los derechos económicos y sociales, proviene del lenguaje usado por instrumentos internacionales claves sobre derechos humanos. En efecto el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales establece en su artículo 2 que cada uno de los Estados partes en dicho pacto "se compromete a adoptar

medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económica 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”.

Un lenguaje similar utiliza el protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador, adoptado el 17 de noviembre de 1988, cuyo artículo 1 dice: “Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”.

Esto nos permite argumentar que si bien la Constitución del 2010 no estableció una diferencia entre “derechos fundamentales” y “Principios rectores”, como si hizo, la Constitución española, tanto la lógica como el contexto normativo internacional en esta materia, conducen a una interpretación de que la Constitución presupone que hay derechos de aplicación inmediata y otro de aplicación progresiva. Los primeros representan un conjunto de libertades y prerrogativas de las personas frente a las cuales el Estado debe abstenerse o disponer de los medios para la corrección inmediata de cualquier violación, mientras que los segundos representan derechos a una prestación frente al Estado, es decir, a una acción positiva de parte del Estado para la consecución de determinados fines.

Algunos principios básicos que le dan sustento a los derechos civiles y políticos tienen una gran relevancia en la implementación de los demás derechos. Por ejemplo; si bien es cierto que el Estado no se le puede ordenar por vía de sentencia judicial que disponga de todos los recursos que fueren necesarios para obtener en un determinado ejercicio fiscal la realización plena y universal del derecho a la salud en vista de que el Estado opera en el marco de restricciones presupuestarias, si se le

puede ordenar que respete el principio de no discriminación al momento de ofrecer un determinado servicio de salud a la población.

Un activismo jurisdiccional que trace directrices al Estado en materia presupuestaria afectaría el sistema democrático y colocaría a los jueces por encima de los órganos deliberantes compuestos por los representantes electos por el pueblo.

No quiere esto decir que el reconocimiento constitucional de los derechos económicos y sociales carezca de valor práctico. La visión que plasma la Constitución crea una fuerte presencia de constitucionalidad a favor de las legislaciones y políticas públicas que tiendan a la consecución de los derechos. Igualmente, esta visión sirve de "principio rector" o "marco programático" del Estado en lo que respecta a su definición de prioridades para el uso de sus recursos.

El Tribunal Constitucional tiene por delante una tarea interpretativa de la mayor importancia en esta materia. Su recién creación ha impedido todavía el desarrollo de una jurisprudencia significativa en esta materia de los derechos económicos y sociales, pero hay que esperar que paulatinamente este tribunal tenga que ir definiendo los criterios jurisprudenciales de interpretación de las normas constitucionales en materia de protección de los diferentes tipos de derechos.

## **CONCLUSION**

La constitución del 2010 articula una concepción ampliada e integral de los derechos fundamentales basada en la dignidad humana como condición sagrada, innata e inviolable (Art. 38), en la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho (Art. 7), así como la función esencial del Estado que es "la protección efectiva de los derechos de las personas" (Art. 8) Esta constitución se diferencia de la de 1966, reformada en 1994 y 2002 porque incorpora diferentes "generaciones" de derechos (siendo los derechos económicos y sociales de segunda generación) así como un conjunto de garantías jurisdiccionales para la protección de dichos derechos. Esta Constitución crea también el Tribunal Constitucional que además de otras funciones "protege los



derechos fundamentales” haciendo sus decisiones vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado (Art. 184).

Esta constitución para una parte de los derechos económicos y sociales plantea una progresividad en cuanto a la obligación del Estado de cumplir con la prestación de dichos derechos (Art. 8).

Esta noción de progresividad es coherente con los instrumentos institucionales de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

También crea retos en cuanto al grado de protección (exigibilidad y justiciabilidad) de los derechos fundamentales, pues algunos son de “aplicación inmediata” otros son de “aplicación progresiva” (Derechos Económicos y Sociales) por lo tanto el Tribunal Constitucional como los tribunales de justicia en general puede argumentar a favor de una concepción restrictiva y moderada en cuanto al papel de dictar directrices al Estado en el manejo presupuestario para el cumplimiento de estos derechos; aunque la propia constitución le otorga una fuerte presunción de constitucionalidad a las legislaciones y políticas públicas tendientes a la consecución de dichos derechos.

**Panelista:**

**Diputado: Hugo R. Núñez Almonte**

**Fecha:** 27 de noviembre 2014

**Tiempo:** Una hora y treinta minutos

**Hora:** 11:30 am a 1:00 pm.

**II Congreso Internacional, sede República Dominicana.**

**Tema:** “Los Derechos Económicos y Sociales y su exigibilidad en el Estado Social y Democrático de Derecho”.