

## La naturaleza de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución de 2010

Por Servio Tulio Castaños Guzmán

Vicepresidente Ejecutivo Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS)

La naturaleza de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución del año 2010 es un tema de mucha relevancia en la sociedad dominicana. Analizarlo nos toca de manera particular, puesto que FINJUS tuvo el honor de participar y cooperar en el proceso de reforma constitucional del año 2010, que marcó un antes y un después en la historia del constitucionalismo dominicano. Se reconoce que es a partir de este momento que la República Dominicana se asume por vez primera como un Estado Social y Democrático de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales y el trabajo.<sup>1</sup>

Ahora bien, ¿qué deberes implica para nuestro país esta afirmación? La respuesta la ofrece la propia Constitución en el artículo 8, al establecer como función esencial del Estado “la protección efectiva de los derechos de la persona, 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” [nuestro subrayado].

Lo anterior constituye la base de todo Estado Social (*Sozialstaat*)<sup>2</sup>, que reconoce que la dignidad humana solamente puede alcanzarse mediante la garantía de los derechos sociales y el aspecto social de los demás derechos fundamentales.<sup>3</sup> En efecto, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben ser interpretados como verdaderas salvaguardas del ciudadano frente al Estado, que aseguran que la libertad y la igualdad

---

<sup>1</sup> REPÚBLICA DOMINICANA. Constitución. Publicada en Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010, artículo 7. [En lo adelante, Constitución Dominicana].

<sup>2</sup> Es en Alemania donde nace este concepto, concebido como *Sozialstaat*.

<sup>3</sup> JORGE PRATS, Eduardo. “Artículo 7.- Estado Social Democrático de Derecho”. En: FINJUS. Constitución Comentada. Tercera Edición. Santo Domingo, Editora Búho, 2012. P. 64.

sean reales y efectivas, promoviendo la inclusión social y el desarrollo integral de la sociedad en general.

Se ha establecido que el respeto de los derechos humanos no exige de ningún tipo específico de gobierno o sistema económico. No obstante, si bien es cierto que tales derechos “pueden hacerse efectivos en el contexto de una amplia variedad de sistemas económicos y políticos”<sup>4</sup>, somos de la opinión de que el surgimiento, desarrollo y expansión del Estado Social es una condición esencial e ideal para la existencia de los derechos sociales. Independientemente de que los derechos sociales existieran desde antes, no es sino con el Estado Social que se hace posible que estos sean llevados a cabo a la práctica. Para comprender esta función de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como su naturaleza y alcance, es necesario repasar brevemente los orígenes del Estado Social.

Este nace en la Europa del siglo XIX como resultado de un contexto histórico particular y complejo, en el que la capacidad de los individuos para satisfacer sus necesidades básicas se había visto ampliamente reducida, como consecuencia de las transformaciones socio-económicas derivadas del desarrollo industrial y las migraciones del campo a la ciudad. Frente a las injusticias y riesgos sociales generados en esa época, las vías tradicionales para reclamar justicia, basadas en la responsabilidad civil, resultaban insuficientes e inaplicables. Así, tanto a través de las luchas obreras como del surgimiento de nuevas ideologías, se desarrolla la convicción de que es obligación del Estado garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar.<sup>5</sup>

Este mínimo de bienestar se alcanza mediante la consagración y aplicación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, considerados como “las facultades tuitivas dirigidas a favorecer a aquellos grupos humanos con características accidentales diferenciadas con relación a otros por factores culturales, o que se encuentran en

---

<sup>4</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 8.

<sup>5</sup> CARBONELL, Miguel. La garantía de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli [en línea]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, [fecha de consulta: 21 de octubre de 2014], p. 301. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/34/pr/pr17.pdf>

situación de desventaja por razones económico-sociales”<sup>6</sup>. Puede definírseles también como los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación.<sup>7</sup>

Estos derechos suponen dos tipos de libertades: la libertad frente al Estado y la libertad a través del Estado. En consecuencia, el Estado asume un nuevo rol como garante de los derechos fundamentales. Sus obligaciones ya no son de carácter negativo, sino también de tipo positivo. En palabras de Ferrajoli, “mientras el Estado de derecho liberal<sup>8</sup> debe solo no empeorar las condiciones de vida de los ciudadanos, el Estado de derecho social debe también mejorarlas.”<sup>9</sup>

Esto no implica que los principios y derechos pertenecientes al Estado de derecho liberal hayan quedado en el pasado, sino todo lo contrario. Estos derechos tienen hoy más vigencia que nunca, puesto que son los Derechos Económicos, Sociales y Culturales los que posibilitan que los Derechos Civiles y Políticos sean realmente accesibles a todos los miembros de una sociedad, en igualdad de condiciones.

Del mismo modo se ha expresado García Belaunde, recalcando la forma en que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantizan la efectividad del primer grupo de derechos al dotarlos de una base y un contenido material, partiendo de la premisa de

---

<sup>6</sup> PERU. Tribunal Constitucional. Sentencia Exp. No. 2016-2004-AA/TC, f.j. 9 [en línea]. Lima [fecha de consulta: 21 de octubre de 2014], párr. 9. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.html>

<sup>7</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. Derechos Humanos, Folleto Informativo No. 33, [fecha de consulta: 21 de octubre de 2014], p. 3. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS33_sp.pdf)

<sup>8</sup> El Estado de Derecho surge como respuesta al Estado absolutista, teniendo sus raíces en la Revolución Francesa de 1789. Fue desarrollado durante el liberalismo y predica la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del *poder*, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos. Ver: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estado de Derecho [en línea]. Costa Rica, [fecha de consulta: 31 de octubre de 2014]. Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/estado%20de%20derecho.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/estado%20de%20derecho.htm)

<sup>9</sup> FERRAJOLI, Luigi. Derecho y Razón Teoría del garantismo penal. Bobbio, Norberto (prol.). Madrid: Editorial Trotta, S.A., 1995, p. 862.

que individuo y sociedad son dos términos que se complementan entre sí.<sup>10</sup> Por su parte, Germán Bidart Campos reafirma esta posición al plantear que “los derechos sociales no son distintos de los derechos individuales, sino que consisten en una ampliación del alcance de estos”.<sup>11</sup>

A modo ilustrativo, planteemos el ejemplo del derecho a la vida. El mismo ha sido definido por el Comité de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el derecho que tiene toda persona a que se respete su vida, que no se limita al simple hecho de existir, sino que dicha existencia debe desarrollarse en condiciones de dignidad.<sup>12</sup> Teniendo esto en cuenta, ¿cómo podríamos hablar de respeto al derecho a la vida digna de una persona cuando ella no tiene acceso a una alimentación adecuada o a servicios de salud o de seguridad social que le protejan en caso de enfermedad, discapacidad, desocupación o vejez?<sup>13</sup>

Lo mismo sucede cuando analizamos los demás Derechos Civiles y Políticos: ¿es posible presumir el derecho a la igualdad, cuando no se toman medidas especiales dirigidas a los grupos vulnerables, como los niños, los ancianos y las mujeres? ¿O es que acaso nos atreveríamos a asegurar que existe la libertad de conciencia o de expresión e información cuando no garantizamos una educación integral y de calidad, en igualdad de condiciones y oportunidades para toda la sociedad? Como expresara García Lorca al equiparar el derecho a la alimentación con el derecho a la educación y a la cultura, “bien está que todos los hombres coman, pero que todos los hombres sepan. Que gocen de todos los frutos del espíritu humano porque lo contrario es convertirlos en

---

<sup>10</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Diccionario de Jurisprudencia Constitucional: Definiciones y conceptos extraídos de las resoluciones y sentencias del tribunal constitucional: Estado social y democrático de derecho. Lima: Editora Jurídica Grijley, 2009, p. 267.

<sup>11</sup> BIDART CAMPOS, Germán. Teoría general de los derechos humanos. Primera Edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1989, pág. 335. ISBN 968-36-0854-X

<sup>12</sup> Comité de Derechos Humanos. Comunicación No. 692/1996: Caso ARJ c. Australia. En: OHCHR. Selected Decisions of the Human Rights Committee under the optional protocol. Volume 6, 56<sup>th</sup> to 65<sup>th</sup> sessions (March 1996 – March 1999). United Nations: New York and Geneva, p. 177. ISBN 92-1-154165-4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de Fondo No. 11.218, Caso Sequeira Mangas c. Nicaragua, [en línea], párr. 145-146. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Nicaragua11.218c.htm>

<sup>13</sup> La Corte Suprema de la India ha defendido los DESC en virtud de una interpretación extensiva del derecho a la vida. Según ella, el derecho a la vida sería vano y superficial si no incluyera al menos los elementos esenciales a una vida digna y al desarrollo global de la persona, principalmente en relación a la vivienda, la alimentación, la salud y la educación. Vid. India, C.S., Paschim Banga Khet Mazdoorsamity of Ors. vs. Sate of West Bengal & Anr., (1996) SCC (4) 37; India. C.S., Ahmedabad Municipal Corporation vs. Nawab Khan Gulab Khan & Ors., (1997) 11 SCC 123; India, C.S., Francis Coralie Mullin vs. The Administrator, Union Territory of Delhi & Ors., (1981) SCR (2) 516.

máquinas al servicio del Estado, es convertirlos en esclavos de una terrible organización social.”<sup>14</sup>

Sin embargo, lo antes planteado no significa que exista un grupo de derechos superior a otro o merecedor de mayor protección de parte del Estado. Si bien los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fueron reconocidos y positivados en un momento histórico posterior al de los civiles y políticos, esto en ningún momento los coloca en una posición de inferioridad sobre estos últimos.

Por el contrario, todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están interrelacionados. Así lo reconocieron los 171 Estados que en el año 1993, durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, aprobaron la Declaración y el Programa de Acción de Viena. Esta última se constituyó en uno de los principales logros en materia de derechos humanos al poner de relieve, por primera vez y de manera convincente, la relación de indivisibilidad e interdependencia entre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Derechos Civiles y Políticos.

En efecto, los Estados allí presentes acordaron la obligación de tratar a los derechos humanos como un todo, de manera justa e igualitaria, en un mismo pie y con el mismo énfasis, debiendo darse su promoción y protección de manera conjunta.<sup>15</sup> De los debates y conclusiones de dicha conferencia nace la iniciativa de conformar el Alto Comisionado para los Derechos Humanos<sup>16</sup>.

En cuanto a la Constitución dominicana, ni la clasificación de derechos en Civiles y Políticos, por un lado, y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el otro, ni su organización cronológica implica preferencia o supremacía alguna de un derecho o

---

<sup>14</sup> GARCIA LORCA, Federico. Medio pan y un libro [en línea]. Alocución al pueblo de Fuente Vaqueros, Granada, con motivo de la inauguración de la biblioteca local. 31 sept. 1931. Disponible en: [http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bActualidad/Principal\\_UdeA/Diseno/Documentos/Documentos2010/Agosto/FOLLETOpanLIBRO2.pdf](http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bActualidad/Principal_UdeA/Diseno/Documentos/Documentos2010/Agosto/FOLLETOpanLIBRO2.pdf)

<sup>15</sup> Naciones Unidas: Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 (Viena). Declaración y Programa de Acción de Viena [en línea], art.5 Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf) [en lo adelante, DPAV].

<sup>16</sup> El Alto Comisionado es el principal funcionario de derechos humanos de las Naciones Unidas. Encabeza la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, dirigiendo los esfuerzos de la ONU en materia de promoción y protección de los derechos humanos por mandato exclusivo de la comunidad internacional.

grupo de derechos sobre otro. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional dominicano, máximo intérprete de la Constitución, cuando declaró, respecto al derecho a la educación, que el mismo no es solamente un derecho económico y social, sino también un derecho civil y político por cuanto “se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos, [constituyéndose en] epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos.”<sup>17</sup> Dicho de otro modo, en el constitucionalismo dominicano los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Derechos Civiles y Políticos se encuentran en un mismo rango. Ambos han sido catalogados como derechos humanos, con todo lo que esto implica, a la vez que se reconoce a los derechos sociales su rol de soporte y garantes de los derechos liberales, permitiendo a estos últimos alcanzar su plenitud.

### **La importancia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: pobreza y derechos humanos**

Ya hemos mencionado que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en el 1993, marcó un hito en la historia del derecho internacional de derechos humanos. No solamente por los hechos antes expuestos, sino porque en la misma se reafirmó el Derecho al Desarrollo como derecho universal e inalienable, parte integrante de los derechos fundamentales.<sup>18</sup>

Dicho derecho guarda una estrecha relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues precisamente el desarrollo de un país se define como la medida del respeto de todos los derechos humanos,<sup>19</sup> convirtiéndose este aspecto en una sociedad de una sociedad en el catalizador de las transformaciones que exige un país y el disfrute de todos los derechos humanos.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> REPUBLICA DOMINICANA. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0058/13, párr. 10.2.9. Citando Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 11: Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14), párr. 2.

<sup>18</sup> Cfr. DPAV, supra nota 14, art. 10.

<sup>19</sup> ANNAN, Koffi. El derecho al desarrollo. [en línea]. Naciones Unidas. Página del Cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. 1997. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/hr/50/dpi1937f.htm>

<sup>20</sup> Cfr. DPAV, supra nota 14, art. 10

Ciertamente, la pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana.<sup>21</sup> El Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha manifestado su preocupación por este tema, puesto que las desigualdades económicas y sociales que genera la pobreza generalizada obstaculizan el goce pleno y eficaz de los derechos humanos, poniendo en peligro su promoción y protección.<sup>22</sup> De ahí la importancia de que la comunidad internacional coloque como una prioridad de su agenda la eliminación gradual de la pobreza.

A modo ilustrativo, cabría reflexionar sobre cómo la condición económica particular se ha constituido en una prerrogativa necesaria para garantizar el acceso a una serie de derechos humanos, como educación y salud de calidad, igualdad y no discriminación y acceso a la justicia. Esto coloca en una posición de desventaja a las personas provenientes de las clases más humildes que ni cuentan con dichos recursos, ni son amparadas por el Estado.

En la Declaración de Quito de 1998, predecesora de la Declaración de Viena para la región latinoamericana, los Estados firmantes declararon reconocer que era precisamente la falta de respeto y atención a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales una de las causas de la creciente pobreza, hambre, falta de servicios básicos y discriminación que imperan en Latinoamérica, al ser esta la zona de mayor desigualdad social en el mundo que provoca cientos de miles de muertes evitables cada año.

Visto que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son los derechos que pretenden favorecer precisamente a las personas que se encuentran en una situación de desventaja, “con una posición despreciada en sus estándares de vida, no acordes con la dignidad humana”<sup>23</sup>, constituyen una de las principales herramientas en la lucha contra la pobreza. En virtud de esto, se hace indispensable que las políticas de los Estados vayan dirigidas a favorecer la participación de todos, en especial de los sectores más

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, art. 25

<sup>22</sup> ARBOUR, Louise. Alocución pronunciada en: Open-Ended Working Group established by the Commission on Human Rights to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Segunda Sesión, (14 de enero de 2005, Ginebra, Suiza). Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=7657&LangID=E>

<sup>23</sup> Cfr. PERU. Tribunal Constitucional, *supra* nota 5, párr. 9.

vulnerables, en las decisiones de su comunidad, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema.<sup>24</sup>

La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales enfatizan en la misma dirección al reconocer que el goce de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de los Derechos Civiles y Políticos, son la garantía que permite la realización del ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria.<sup>25</sup> La Constitución dominicana le sigue cuando plantea dentro de las funciones esenciales del Estado velar por el bienestar general, la justicia social y la libertad individual, que procure la participación activa de todos los ciudadanos en la formulación de la voluntad general del Estado.<sup>26</sup>

El Papa emérito Benedicto XVI ha señalado que progreso significa la salida de los pueblos del hambre, la miseria, las enfermedades endémicas y el analfabetismo.<sup>27</sup> El progreso puede ser abordado desde tres puntos de vista: económico, social y político. Esto implica una participación activa y en pie de igualdad en el progreso económico, la evolución de las sociedades en solidarias y el fortalecimiento de regímenes democráticos capaces de asegurar libertad y paz.<sup>28</sup> El rol que juegan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en estos propósitos es indiscutible, pues es precisamente en su protección efectiva que reside el progreso de los pueblos.

### **La naturaleza de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Constitución de 2010**

En la Constitución dominicana de 2010, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales han quedado consagrados en dos momentos: en el artículo 74.3 y en la Sección II del Capítulo I, Título II. El primero hace referencia a los tratados y convenios

---

<sup>24</sup> Cfr. DPAV, supra nota 14, art. 25

<sup>25</sup> Ver preámbulo de ambos documentos.

<sup>26</sup> Cfr. JORGE PRATS, Eduardo. Supra nota 2, pp. 64-65.

<sup>27</sup> Benedicto XVI. Carta Encíclica Caritas in Veritate del Sumo Pontífice Benedicto XVI a los obispos, a los presbíteros y diáconos, a las personas consagradas, a todos los fieles laicos y a todos los hombres de buena voluntad, sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad [en línea]. Librería Editrice Vaticana, 2009, Capítulo II, párr. 21. Disponible en: [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_sp.html)

<sup>28</sup> *Ibíd.*



internacionales sobre derechos humanos que, junto con las normas de derecho interno, conforman nuestro *corpus iuris* nacional. En el segundo, el constituyente se dedicó a consagrar explícitamente (a modo enunciativo, no limitativo) los derechos económicos y sociales, así como las obligaciones que de ellos se derivan para el Estado dominicano.

Enseguida analizaremos las implicaciones que tienen para el derecho constitucional dominicano ambas disposiciones, en torno a la definición de la naturaleza y alcance de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El artículo 74.3 de la Constitución ha estipulado que “los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y los demás órganos del Estado” [nuestro subrayado].

A través de las disposiciones de este artículo, República Dominicana se suma a la lista de los países latinoamericanos que dotan de carácter constitucional y reconocen la aplicabilidad directa e inmediata, de parte de los poderes del Estado, de los instrumentos de derecho internacional, en este caso, los relativos a los derechos humanos. Quisiéramos dirigir la atención por unos instantes al término utilizado en este artículo: “tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos” [nuestro subrayado]. Nótese que el constituyente ha decidido, no casualmente, referirse aquí a todo el conjunto de derechos humanos, sin detenerse en distinciones irrelevantes como aquellas que dividen a los derechos en primera o segunda generación; o en civiles y políticos o económicos sociales y culturales.

Podemos entonces afirmar con toda seguridad que nuestro bloque de constitucionalidad no se limita a los derechos que han quedado plasmados de manera explícita en la Constitución, sino que abarca los tratados que sobre el tema hayan sido firmados y ratificados por el país. Lo anterior es real incluso cuando el contenido de dichos convenios no haya sido plasmado en alguna normativa interna.

Por esta razón resulta de gran ayuda detenerse a analizar los convenios más importantes en la materia, lo mismo que las disposiciones y la interpretación que de ellos han hecho

los organismos internacionales competentes. Ambos aspectos integran también nuestro derecho interno, arrojando luz sobre el tema aquí analizado, por lo que es muy relevante para el objetivo de esta presentación, referirnos a esos instrumentos.

Desde hace más de un siglo, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales han sido objeto particular de tratados. Su regulación de parte del derecho internacional se remonta a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo en 1919.<sup>29</sup> Igualmente, es pertinente mencionar la Declaración de Filadelfia de 1944<sup>30</sup> y la Constitución de la Organización Mundial de la Salud de abril de 1948, que consagraron el derecho al trabajo y el derecho a la salud, respectivamente.

La República Dominicana es miembro de las Naciones Unidas, siendo parte de los 26 Estados signatarios originales de la Carta de las Naciones Unidas, suscrita el 26 de junio de 1945, en la ciudad de San Francisco, Estado Unidos. Sin hacer mención directa, dicho documento contiene en su texto disposiciones que se refieren de una manera u otra a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ya en su primer artículo se consolida como uno de los propósitos de las Naciones Unidas la cooperación internacional, como método de resolución de problemas internacionales “de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”<sup>31</sup>. Como veremos más adelante, la cooperación internacional es una de las bases fundamentales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Del mismo modo, el artículo 55 establece, como condiciones necesarias para el mantenimiento de la paz en el mundo, la mejora de los niveles de vida y de condiciones de progreso y desarrollo económico y social, la solución de problemas internacionales

---

<sup>29</sup> Sin embargo, dicho documento recogía también ideas y disposiciones consagradas en tratados anteriores, como los de la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores, fundada en Basilea en 1901.

<sup>30</sup> “todos los seres humanos [...] tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.

<sup>31</sup> Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas [en línea]. Art. 1.3. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/>

de este carácter, la cooperación internacional y el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin discriminación.

Por su parte, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dicho documento está imbuido de un espíritu de respeto de los derechos humanos, entendidos estos como el conjunto de facultades y libertades inherentes al ser humano. De manera especial, declara el compromiso de los Estados de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.<sup>32</sup>

Precisamente, el artículo 28 proclama el derecho de toda persona a que se “establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en [la] Declaración se hagan plenamente efectivos.” Este es el orden social al cual hemos estado haciendo referencia a lo largo de todo nuestro análisis: el estado de bienestar que persigue alcanzar la Constitución.

Es de suma importancia recalcar que la Declaración Universal de Derechos Humanos no hace distinción alguna entre derechos de primera o segunda generación. Por el contrario, se refiere simplemente a los derechos humanos, sin que su texto fuera desvirtuado por los debates que se suscitaron posteriormente y que sirvieron de base a la creencia de que existían derechos más importantes que otros o de que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales eran simples enunciaciones programáticas, carentes de exigibilidad y justiciabilidad; una invitación a la lucha por una utopía cuyo alcance era directamente proporcional a la cantidad de recursos de que dispusieran los Estados.

Ciertamente, en el año 1966 la Asamblea General de la ONU adoptó dos instrumentos para la protección de los derechos humanos: el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) junto a su protocolo Facultativo, y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos [en línea]. Preámbulo. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

<sup>33</sup> El Protocolo Facultativo del PIDCP contenía un mecanismo internacional de quejas en caso de violaciones a los derechos consagrados en el Pacto, lo que no sucedió en el caso del PIDESC.

Esta separación de los derechos contenidos en la Declaración se debió principalmente a las pugnas ideológicas entre los sistemas socialista y capitalista durante la Guerra Fría.<sup>34</sup> Mientras el primer sistema favorecía los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el segundo hacía énfasis en la necesidad de protección de los Derechos Civiles y Políticos. La elaboración de estos dos pactos por separado contribuyó al inicio del proceso de desvalorización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuanto a derechos humanos vinculantes y de ejecución inmediata.

Estas ideas persisten hasta el día de hoy. Sin embargo, no podemos dejar de regocijarnos ante la fortaleza que han ido adquiriendo en los últimos años las corrientes que defienden los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En efecto, los tratados, opiniones consultivas, observaciones y jurisprudencias más recientes reconocen la paridad de estos derechos. Es también un orgullo mencionar que el Tribunal Constitucional dominicano forma parte del pequeño grupo de cortes nacionales que, a través de sus fallos, ha reconocido el carácter vinculante, exigible y justiciable de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

No obstante, el debate antes mencionado no se deriva del contenido de los instrumentos de derechos humanos, sino de la interpretación que de ellos se hizo. En este tenor, nos permitiremos abordar el contenido del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como normativa internacional principal en la materia, así como los Principios de Limburgo sobre la aplicación de dicho Pacto y los comentarios que hiciera el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre su significación.

Antes que nada, es importante recalcar que nuestro país firmó y ratificó el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales entre enero y abril de 1978. Dicho tratado contempla la naturaleza de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2.1, que reza:

---

<sup>34</sup> OHCHR México, Equipo Pueblo, Plataforma Interamericana de DDHH, Democracia y Desarrollo et al. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales exigibles y justiciables: preguntas facultativas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. México, 2010. Disponible en: <http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Protocolo%20interiores%20ok.pdf> [en lo adelante, OHCHR México].

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

Así, en unas pocas líneas se definen las obligaciones de los Estados respecto de los derechos sociales. El denso contenido de este artículo hace necesario que nos detengamos a analizar cada una de sus implicaciones para la República Dominicana y demás Estados parte.

***Tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales:***

Volvemos aquí a los compromisos adoptados en la Carta de las Naciones Unidas<sup>35</sup>, y es que en ella los Estados asumieron la obligación de instaurar un mundo con las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones. Por ende, aquellos Estados que se encuentren en una mejor disposición económica deben asumir el compromiso de asistir a aquellos Estados con menor disponibilidad de recursos, en la medida de lo posible. Lo que nos hace pasar a la siguiente obligación contenida en el art. 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

***Hasta el máximo de los recursos de que disponga:***

Nos referimos aquí tanto a los recursos internos del Estado, como a aquellos que recibe de la comunidad internacional a través de la cooperación y asistencia internacionales que mencionamos en la sección anterior.<sup>36</sup> Esta obligación significa que la cantidad de recursos de que disponga un Estado no deberá jamás entenderse como una limitante o una causal de excepción para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los

---

<sup>35</sup> Cfr. Supra nota 30, arts. 1 y 55-60.

<sup>36</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Artículo 11[2] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) [en línea], párr. 13. Disponible en: <http://www2.fices.unsl.edu.ar/~prosoc/material/14bOG3.pdf>

Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por el contrario, persiste la obligación de realizar el máximo esfuerzo posible.

Al respecto se ha pronunciado el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 3 estableciendo que para que un Estado Parte pueda imputar el incumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de los recursos disponibles, “debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un [intento] por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.”<sup>37</sup> No obstante, y aun demostrando que los recursos disponibles sean insuficientes, continúa obligado a asegurar el máximo disfrute de los derechos en el marco de las circunstancias de precariedad en la que se encuentre.

De este modo, no es aceptable el incumplimiento absoluto de los derechos sociales. Aun en las peores circunstancias, un Estado debe “vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción.”<sup>38</sup>

Es interesante analizar la propuesta de la doctrina alemana que introdujo por primera vez el concepto del mínimo existencial (*Existenzminimum*)<sup>39</sup> para referirse al mínimo vital o prerrogativas mínimas que permiten al individuo disfrutar de la dignidad humana. A lo que se refiere dicho término es a la obligación de los Estados de garantizar a todos los individuos una cantidad mínima de recursos y servicios para hacer frente a sus necesidades más básicas. En base a este concepto, un derecho sería inmediatamente exigible y justiciable cuando una o varias personas se encuentren en un estado de necesidad, siendo posible para el Estado satisfacer o reducir las necesidades de dichas personas pero omite hacerlo, amenazando con ello sus derechos.<sup>40</sup>

Visto lo anterior, queda recalcar que la cantidad de recursos que posee un Estado sí será tomada en cuenta para determinar el nivel de exigencia requerido para que se considere

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*, párr. 10.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, párr. 11.

<sup>39</sup> Para los estadounidenses, el término se traduce en ‘minimum wage’ o ‘cuota mínima’. En los países de habla francesa se le conoce como ‘noyau essentiel’. Doctrinarios latinoamericanos y en particular, la Constitución dominicana lo coloca como uno de sus principios bajo el concepto de ‘bienestar social’.

<sup>40</sup> ARANGO, Rodolfo. *El Concepto de Derechos Sociales Fundamentales*. Ediciones Legis, Colombia, 2005, p. 167.

que ha cumplido a cabalidad o no con sus obligaciones.<sup>41</sup> De ahí que a los Estados con mayor cantidad de recursos se les pueda exigir más que a aquellos en una situación económica más desfavorable.<sup>42</sup>

Por otro lado, es importante recalcar que sobre este punto gira uno de los principales mitos respecto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a saber: que su realización implica un alto costo para los Estados. Ello en contraposición con los Derechos Civiles y Políticos, que supuestamente sólo requieren de una obligación negativa del Estado (abstenerse de hacer, de vulnerar), sin mayores inversiones económicas.

En la práctica, lo anterior se ha probado como carente de veracidad. Los Derechos Civiles y Políticos también requieren de grandes y cuantiosas inversiones de parte de los Estados. Por ejemplo, los derechos a la protección judicial y al debido proceso necesitan de enormes inversiones de recursos que garanticen el debido funcionamiento de las instituciones que forman parte del sistema de administración de justicia. Se hace obligatorio invertir en la construcción de tribunales, capacitación de jueces y demás personal, pago de nómina, mantenimiento de los recintos carcelarios, etc.

***De asegurar progresivamente:***

No sin base se ha considerado a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como derechos de carácter prestacional, pues es una realidad que aspectos sustanciales de su contenido se satisfacen mediante prestaciones de parte del Estado. Esto ha sido muy bien explicado por Robert Alexy, quien ha afirmado que :

[L]os derechos a prestaciones en sentido estricto son derechos del individuo frente al Estado a algo que --si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente-- podría obtenerlo también de particulares. Cuando se habla de derechos sociales fundamentales, por ejemplo, del derecho a la previsión, al trabajo, la

---

<sup>41</sup> OHCHR México, supra nota 33, p. 18.

<sup>42</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/2007/82) [en línea]. Periodo de Sesiones sustantivo d 2007. Ginebra, 25 de junio de 2013, párr. 5-13. Disponible en: <http://daccess-dds-n.y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/394/36/PDF/N0739436.pdf?OpenElement>

vivienda y la educación, se hace primariamente referencia a derechos a prestaciones en sentido estricto.<sup>43</sup>

Sin embargo y contrario a como se ha pretendido, “aunque la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto se logra progresivamente, la aplicación de algunos de estos derechos puede hacerse justiciable de inmediato mientras otros derechos pueden hacerse justiciables con el paso del tiempo.”<sup>44</sup> Inclusive, no debe caerse en el error de considerar derechos de carácter prestacional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales como categorías idénticas. De la misma manera, tampoco puede pretenderse asociar derechos civiles y políticos con derechos no prestacionales o de un carácter negativo absoluto. Como bien dijera la Corte Constitucional de Colombia, “la condición de prestacional no se predica de la categoría de derecho, sino de la faceta de un derecho. Es un error categorial hablar de derechos prestacionales, pues [...] todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales.”<sup>45</sup>

El desarrollo progresivo de los derechos no implica que los Estados no inicien de inmediato con la adopción de medidas que persigan garantizar el pleno ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>46</sup> Ciertamente, “el que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse.”<sup>47</sup>

Por otro lado, los derechos sociales contienen medidas que son de aplicación inmediata y que no se ajustan al principio de progresividad. De entre las que se encuentran en la Constitución dominicana, podemos mencionar: enseñanza primaria gratuita y obligatoria para todas las personas (art. 63.3), remuneración igual por trabajo de igual

---

<sup>43</sup> ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid, CEPC, 2002 (reimpresión), p. 482. Citado en Cfr. CARBONELL, Miguel, supra nota 4, p. 322.

<sup>44</sup> Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. Artículo 8. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-principios-de-limburg-sobre-la-aplicacion-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-2.pdf> [en lo adelante, Principios de Limburg].

<sup>45</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. T 760-2008, párr. 3.3.5. En: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. Sentencia T 760-2008: Derecho a la salud. Textos Jurídicos No. 1, abril 2014, ISSN:2389-7384. [en lo adelante, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T 760-2008].

<sup>46</sup> Cfr. Principios de Limburg, supra nota 43, art. 16

<sup>47</sup> Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T 760-2008, supra nota 44, párr. 3.3.9. Ver también COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002, párr. 6.3. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-595-02.htm>



valor sin distinciones de ninguna especie (art. 62.9), igualdad entre hombres y mujeres para disfrutar de todos los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 39.4), etc.

Siguiendo con lo antes dicho, en la Sentencia T 760-2008 sobre el Derecho a la Salud, la Corte Constitucional colombiana determinó que, aun cuando las obligaciones que emanen de un derecho sean de carácter prestacional y el titular del derecho no tenga “derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan”<sup>48</sup>. Así,

[S]e desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas<sup>49</sup>.

***Se compromete a actuar sin discriminación:***

El principio de igualdad y no discriminación está consagrado en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en los artículos 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>50</sup> y en el artículo 39 de la Constitución dominicana, por mencionar solamente algunas normativas nacionales e internacionales sobre el tema. El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido esta obligación como de aplicación inmediata y de alcance general en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>51</sup> por lo que no está sujeta a los criterios de progresividad y máximo de recursos.<sup>52</sup>

Por discriminación se entiende “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T 760-2008, *supra* nota 44, párr. 3.3.9.

<sup>50</sup> La República Dominicana aprobó y ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en 1969.

<sup>51</sup> Consejo Económico y Social. CDESC. Observación General No. 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 7. [En lo adelante, CDESC. Observación General No. 20].

<sup>52</sup> Cfr. OHCHR México, *supra* nota 33, p. 20

discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto.”<sup>53</sup> Estas características la diferencian de una mera distinción de trato, que no se encuentra prohibida por los instrumentos internacionales de DDHH.<sup>54</sup> Por el contrario, se hace obligatoria una distinción de trato consistente en la toma de medidas especiales de protección para aquellos que integren grupos vulnerables (niños, mujeres, migrantes, ancianos, comunidades indígenas, etc.).

En su interpretación de esta obligación del Estado, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en su Observación General No. 20 la obligación de todos los Estados de erradicar la discriminación formal y sustantiva, la directa y la indirecta, tanto en la esfera privada como la discriminación sistémica.<sup>55</sup>

Consecuentemente, la Constitución dominicana, en su artículo 39, reconoce que el disfrute y protección de los derechos contenidos en su texto, y aun de aquellos que no han sido reconocidos expresamente en él,<sup>56</sup> deben garantizarse por igual a todas las personas “sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.”

En la práctica, esto se traduce en la obligación del Estado de garantizar el respeto y protección de los derechos sociales a toda persona, pero especialmente a aquellos que, como mencionamos anteriormente, se encuentran en situación de desventaja por razones económico-sociales o culturales<sup>57</sup>. Hacemos especial mención de las mujeres, los migrantes irregulares, los homosexuales, los que viven en la pobreza, etc. Sobre ellos deberá empeñarse aún más el Estado en su rol de garante y protector de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

<sup>53</sup> En el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el artículo 2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, figuran definiciones similares.

<sup>54</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. 17 de septiembre de 2003, párr. 84.

<sup>55</sup> CDESC, Observación General No. 20, supra nota. 50, párrs. 7-12.

<sup>56</sup> El artículo 74.1 de la Constitución establece que “la interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la –Constitución– no tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza.”

<sup>57</sup> Ob. Cit. p. 2, supra nota 5.

***Por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas:***

Si bien al hablar de medios apropiados el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace referencia a la obligación de adoptar medidas legislativas, es innegable que los medios para este fin no se encuentran limitados. En efecto, al referirnos a todos los medios apropiados, decimos que los Estados signatarios del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales están obligados a utilizar todas las herramientas, “a nivel nacional, incluyendo medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas, sociales y educativas, coherentes con la naturaleza de los derechos, con el fin de cumplir sus obligaciones bajo el Pacto.”<sup>58</sup>

Las medidas legislativas por sí solas no son suficientes,<sup>59</sup> por lo que es necesario que los Estados establezcan y provean un sistema de recursos efectivos que incluya los de tipo legal y jurisdiccional, cuando así proceda.

Ciertamente, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna cláusula que obligue expresamente a los Estados a desarrollar las posibilidades de un recurso judicial, contrario a como sucede con el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 2.3.b). El Estado tiene libertad de elegir los medios que considere más convenientes.

No obstante, el Consejo Económico y Social de la ONU tiene la potestad de hacer una revisión de dichas medidas.<sup>60</sup> Por ende, los Estados partes que pretendan justificar en esta disposición el hecho de no ofrecer ningún recurso jurídico interno frente a las violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, están obligados a demostrar “o bien que esos recursos no son “medios apropiados” según los términos del

---

<sup>58</sup> Cfr. Principios de Limburg, supra nota 43, párrs. 17-18.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, párr. 18.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, párr. 20.

párrafo 1 del artículo 2 del [Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales] o bien que, a la vista de los demás medios utilizados, son innecesarios.”<sup>61</sup>

Como estableciera el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, esto es difícil de demostrar. Más cuando dicho Comité ya se ha pronunciado en el entendido de que “los demás medios utilizados pued[e]n resultar ineficaces si no se refuerzan o complementan con recursos judiciales.”<sup>62</sup> Consecuentemente, la Constitución dominicana contempla en su texto una serie de garantías para la protección de los derechos fundamentales (Derechos Económicos, Sociales y Culturales inclusive), dentro de las que cabe destacar el *habeas corpus*, el *habeas data* y el amparo. Aun más, crea un Tribunal Constitucional encargado de la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales.<sup>63</sup> Si bien no nos corresponde abordar al detalle cada una de estas garantías, su mención nos lleva al último punto de nuestro análisis: la justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por justiciabilidad entendemos la posibilidad de resolver cuestiones relativas a estos derechos ante los tribunales.<sup>64</sup> No existen dudas en la comunidad internacional sobre la justiciabilidad de los derechos civiles y políticos. Los debates sobre esta cuestión se concentran en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

No obstante, como hemos visto, ni la naturaleza de los derechos sociales ni el contenido del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales justifican esta pugna ideológica. Por el contrario, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sido claro en cuanto a este tema, al pronunciarse sobre el hecho de que no existe ningún derecho de los contenidos en el pacto que no posea dimensiones significativas de justiciabilidad.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Consejo Económico y Social. CDESC. Observación General No. 9: La aplicación interna del Pacto [en línea]. 19no período de sesiones (1998), párr. 3. Disponible en: [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN9](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN9) [En lo adelante, CDESC. Observación General No. 9]

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> Cfr. Constitución Dominicana, *supra* nota 1, arts. 184-185.

<sup>64</sup> Cfr. CDESC. Observación General No. 9, *supra* nota 60, párr. 10.

<sup>65</sup> *Ibíd.*

Muchos de los artículos contenidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en nuestra Constitución son de aplicación inmediata, dígase, que pueden ser aplicados por los tribunales sin mayores miramientos. A modo de ejemplo, nuestra Carta Magna involucra la igualdad de género (art. 39.4), la libertad sindical (arts. 62.3 y 62.4), los derechos del niño (art. 56), etc.

Quizás el mayor temor que genera la aplicación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales está relacionado con la fina línea que divide las funciones del Poder Ejecutivo y Legislativo de las del Poder Judicial. En efecto, es hartamente sabido que el Poder Ejecutivo está encargado de diseñar y ejecutar las políticas públicas; el Legislativo asigna los recursos para ello y, de su lado, el Poder Judicial se encarga de hacer efectivas las leyes a través de la administración de justicia.

Sin embargo, como han señalado algunos doctrinarios, la naturaleza de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace pensar que su justiciabilidad pudiera otorgar a los tribunales poderes que excedan su espacio de actuación, al ordenarles a los poderes Ejecutivo y Legislativo lo que deben hacer en materia de asignación y administración de recursos.<sup>66</sup> Sin embargo, la acción de los tribunales ya interviene en una serie de cuestiones relacionadas con esta materia.

En palabras del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, situar a los derechos sociales fuera del ámbito de los tribunales atentaría con el principio de indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la vez que “reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.”<sup>67</sup>

Por lo demás, esta disyuntiva ya fue abordada por la Corte Constitucional de Sudáfrica en el caso *Gobierno de la República de Sudáfrica vs Grootboom y otros (Government of the Republic of South Africa vs Gootboom and other*<sup>68</sup>), y ofreció una solución bastante idónea.

---

<sup>66</sup> Cfr. OHCHR México, supra nota 33, p. 15-16.

<sup>67</sup> Cfr. CDESC. Observación General No. 9, supra nota 60, párr. 10.

<sup>68</sup> SUDAFRICA. Corte Constitucional. Gobierno de la República de Sudáfrica vs. Grootboom. [2001] 1 S. Afr. L.R. 46. [En lo adelante Grootboom].

Las bases para esta decisión habían quedado sentadas en 1998, en la sentencia Soobramoney, en la cual dicho Tribunal había establecido que:

La inclusión de derechos económicos y sociales en la Constitución puede efectivamente allanar el camino para que las órdenes judiciales tengan un impacto directo sobre el presupuesto del Estado. Sin embargo, esto también es cierto para las sanciones judiciales de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la igualdad, a la libertad de expresión o el derecho a un proceso igualitario. Efectivamente, los tribunales ya han obligado al gobierno a proveer de asistencia jurídica o a acordar la protección de programas sociales a grupos que se encontraban excluidos. Por lo tanto, es erróneo pretender que la constitucionalización de derechos socioeconómicos ha modificado el equilibrio de la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y ha conferido a los tribunales poderes muy diferentes de aquellos que habían ejercido anteriormente.<sup>69</sup>

Visto esto, es pertinente señalar que, tal como ocurre con la nuestra, la Constitución sudafricana reconoce los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como parte integral de los derechos de las personas protegidas por ella.<sup>70</sup> Mediante la sentencia del caso Grootboom que versaba sobre el derecho a la vivienda, la Corte Constitucional de Sudáfrica, apoyada en el caso precitado, determinó que en virtud de la redacción de su Constitución, la justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales era indiscutible.<sup>71</sup> Sin embargo, la cuestión sobre cómo hacerlos justiciables es un tema delicado que, siendo Sudáfrica un país de tradición *common law*, ameritaba ser tratada caso por caso; teniendo además en cuenta el derecho reclamado en todo su contexto, tanto textual como social e histórico.<sup>72</sup>

A propósito de este caso, el mencionado tribunal resaltó que su rol, a la luz de la Constitución, era evaluar si, en la situación que le era presentada, el Estado actuó de conformidad con las normas constitucionales.<sup>73</sup> Para ello, recurrir a la teoría del ‘mínimo vital’ establecida por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y

---

<sup>69</sup> SUDAFRICA. Corte Constitucional. Soobramoney c. Minister of Health (KwaZulu-Natal), [1998] 1 S. Afr. L.R. 761, párr. 77 (traducción libre).

<sup>70</sup> Véase el capítulo II de la Constitución de Sudáfrica de 1966 (modificada).

<sup>71</sup> Cfr. Grootboom, supra nota 67.

<sup>72</sup> Ibíd. párr. 20.

<sup>73</sup> Ibíd., párr. 33

Culturales en sus observaciones no resultaba del todo suficiente. No sólo porque los Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben ser ejecutados de manera progresiva, al máximo de los recursos del Estado, sino también porque los accionantes necesitaban elementos disímiles para que su derecho a la vivienda fuera efectivo.<sup>74</sup>

Por ende, haciendo un aporte novedoso y valiosísimo, la Corte Constitucional sudafricana resaltó que, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la verdadera cuestión no era si se cumplió con el “mínimo vital”, sino determinar si en el caso de marras, el Estado había tomado medidas razonables para lograr la materialización de estos derechos.<sup>75</sup> En este sentido, este tribunal señaló que al hacer este análisis, debe tenerse en cuenta que la Constitución sudafricana otorga funciones a varias esferas estatales, por lo que cada una debe trabajar, dentro de su ámbito y sus capacidades, para que el Estado cumpla con su deber de hacer efectivo el derecho a la vivienda.<sup>76</sup>

Asimismo, esta corte nacional indicó que en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado sudafricano debe cumplir las siguientes exigencias: 1) la obligación de tomar medidas razonables, tanto legislativas como de otra índole; 2) alcanzar el desarrollo progresivo de estos derechos; 3) en la medida de los recursos disponibles.<sup>77</sup> Sobre estos últimos puntos, la Corte Constitucional de Sudáfrica señaló que la realización progresiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales implicaba que el Estado debía, efectivamente, dar pasos hacia la accesibilidad del derecho.<sup>78</sup>

De lo antes expuesto podemos inferir que en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la competencia del Poder Ejecutivo, en conjunto con el Poder Legislativo, es tomar todas las medidas, tanto legislativas como administrativas, que sean necesarias para asegurar el desarrollo progresivo de estos derechos. En cuanto al Poder Judicial, queda en manos de éste velar, caso por caso, porque los demás miembros del Estado cumplan con esta obligación tan importante.

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*

<sup>75</sup> *Ibíd.*

<sup>76</sup> *Ibíd.*, párrs. 39 y 42

<sup>77</sup> Cfr. Grootboom, *supra* nota 67, párr. 38

<sup>78</sup> *Ibíd.* párr. 45

Como ya señalamos, este criterio tiene pertinencia en nuestro ordenamiento jurídico constitucional, pues como es sabido, nuestra Constitución no sólo contiene Derechos Económicos, Sociales y Culturales dentro de su enumeración de derechos fundamentales; sino que el nuestro es un Estado Social, por lo que le corresponde asegurar a todo individuo, la posibilidad de vivir y desarrollarse en condiciones dignas.

Efectivamente, el derecho y la costumbre internacional se han decantado por el principio de que la legislación interna de un Estado deberá ser interpretada, en la medida de lo posible, de manera tal que se respeten las obligaciones que este haya asumido. El numeral 3 del artículo 74 de la Constitución contiene esta misma intención. En consecuencia, de existir algún conflicto entre una interpretación de la legislación interna contradictoria al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otra que le resulte favorable, el derecho internacional exige que se opte por esta última.<sup>79</sup>

Es por todo lo antes dicho que cabe reiterar que el Estado, principalmente todo el que se auto considere como Estado Social de Derecho, es el instrumento para alcanzar un fin: la protección de los derechos fundamentales. La República Dominicana cabe dentro de este grupo, razón por la cual ha asumido el compromiso de que la protección de los derechos sociales sea efectiva. En consecuencia, si bien nuestra Constitución protege ampliamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no solamente en virtud del artículo 74.3, sino de la consagración explícita que ha hecho de ellos en su texto, considerándolos a su vez como exigibles y justiciables, es necesario que dicha protección trascienda lo meramente legal para garantizar, en la práctica, el respeto de los derechos fundamentales por parte de todos.

---

<sup>79</sup> Cfr. CDESC. Observación General No. 9, supra nota 60, párr. 15.