

Jurisprudencia Internacional

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS OPINIONES Y RESOLUCIONES 1986

Manuel E. Ventura Robles

Secretario Adjunto

Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos celebró durante el año 1986 tres períodos de sesiones: el Decimocuarto Período Ordinario de Sesiones y el Quinto Período Extraordinario de Sesiones. Todos ellos se realizaron en la sede en San José, Costa Rica.

A las sesiones antes indicadas asistieron todos los señores jueces de la Corte, a saber: Thomas Buergenthal (Estados Unidos), Presidente; Rafael Nieto Navia (Colombia), Vicepresidente; Rodolfo E. Piza Escalante (Costa Rica); Pedro Nikken (Venezuela); Héctor Fix-Zamudio (México); Héctor Gros Espiell (Uruguay) y Jorge R. Hernández Alcerro (Honduras). Estuvieron, además, presentes: Charles Moyer, Secretario y Manuel E. Ventura Robles, Secretario Adjunto.

El Decimocuarto Período Ordinario de Sesiones se celebró del 13 al 20 de enero de 1986 y la Corte se dedicó a considerar dos solicitudes de opinión consultiva. Una de ellas formulada por el Gobierno del Uruguay sobre el significado del término "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que trata de las limitaciones establecidas a las libertades en ella reconocidas y, otra requerida por el Gobierno de Costa Rica sobre la interpretación del artículo 14.1 de la Convención que versa sobre el derecho de rectificación o respuesta. Se realizaron el 16 de enero audiencias públicas sobre ambas solicitudes, a las que comparecieron representantes del Gobierno de Costa Rica y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La primera de las peticiones de opinión consultiva fue contestada por la Corte durante el Decimoquinto Período Ordinario de Sesiones que se realizó del 26 de abril al 9 de mayo de 1986. Además, también aprobó el texto de las nuevas observaciones que la Corte remitió al Decimosexto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, acerca del Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la Convención Americana. El Tribunal fue informado durante este período de sesiones por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que le había enviado a consideración tres casos contenciosos que involucran a la República de Honduras.

La segunda de las opiniones consultivas fue evacuada en el Quinto Período Extraordinario de Sesiones que tuvo lugar entre el 25 y el 29 de agosto de 1986. Se dedicaron también los señores jueces a considerar inicialmente los tres casos contenciosos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió al Tribunal, de acuerdo con lo que dispone el artículo 61.1 de la Convención, que se denominan: "Caso Velásquez Rodríguez", "Caso Fairén Garbí y Solís Corrales" y "Caso Godínez Cruz". Todos ellos conciernen a Honduras por supuestas violaciones del artículo 4 (Derecho a la Vida), del artículo 5 (Derecho a la Integridad Personal) y del artículo 7 (Derecho a la Libertad Personal) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Participó en su análisis el Doctor Rigoberto Espinal Irías, designado Juez ad hoc por el Gobierno de Honduras, en vista de que el Juez Jorge R. Hernández Alcerro se excusó de conocer los casos mencionados.

Analizaré, en primer lugar, las dos opiniones consultivas, para transcribir luego, textualmente, al final del artículo, las nuevas observaciones de la Corte sobre el Proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana, en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

OPINION CONSULTIVA OC-6/86 del 9 de mayo de 1986

La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

I. INTRODUCCION

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay requirió, el 14 de agosto de 1986, una solicitud de opinión consultiva acerca del alcance de la expresión "leyes" empleada por el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En las consideraciones que originaron la consulta, el Gobierno expresa que:

"Cabe preguntarse acerca de la expresión "leyes" utilizada (en el artículo 30 de la Convención), en cuanto a si se refiere a leyes en sentido formal —norma jurídica emanada del Parlamento y promulgada por el Poder Ejecutivo, con las formas requeridas por la Constitución—, o en sentido material, como sinónimo de ordenamiento jurídico, prescindiendo del procedimiento de elaboración y del rango normativo que le pudiera corresponder en la escala jerárquica del respectivo orden jurídico".

Se agrega en ellas que en el problema planteado

"Juzgaría, además, la necesaria armonización de la Convención de San José con los demás instrumentos básicos del sistema jurídico interamericano, en particular la Carta, que hace del "ejercicio efectivo de la democracia representativa" (art. 3.d), uno de los principios de los Estados Americanos.

Obviamente, la democracia representativa se asienta en el Estado de Derecho y éste presupone la protección vía ley de los derechos humanos".

II. ADMISIBILIDAD

El Tribunal no encontró ninguna razón para hacer uso de las facultades implícitas en su competencia consultiva, que hubieran podido llevarlo a no emitir la opinión consultiva.

Además, el Uruguay, Estado Miembro de la OEA, formuló una consulta que buscaba la interpretación de una norma de especial interés referente a la aplicación de las posibles restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Convención, a lo cual lo facultaba el artículo 64.1 de la Convención Americana, por lo cual la consulta resultaba admisible de acuerdo con lo que disponen tanto la Convención como el Reglamento de la Corte.

III. SOBRE EL FONDO

El Pacto de San José de Costa Rica dispone:

Artículo 30. *Alcance de las restricciones*

"Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser

aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

La Corte reiteró, al interpretar esta norma, que debía hacerse según lo establece el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; es decir, de buena fe, conforme al sentido corriente que ha de atribuirse a los términos empleados por el tratado en su contexto y teniendo en cuenta su objeto y fin.

El Tribunal puso de relieve que aunque el artículo 27 de la Convención permite, en circunstancias excepcionales y bajo condiciones precisas, suspender temporalmente algunas de las obligaciones contraídas por los Estados, en situaciones normales únicamente caben restricciones al goce y ejercicio de los derechos en ella establecidos y que el artículo 30 se refiere a las restricciones que la propia Convención autoriza, porque las supresiones son ilícitas según el artículo 29.a) del Pacto de San José.

“La distinción entre restricción y supresión del goce y ejercicio de los derechos y libertades resulta de la propia Convención (arts. 16.3, 29.a y 30). Se trata de una distinción importante y la enmienda introducida al respecto en la última etapa de la elaboración de la Convención, en la Conferencia Especializada de San José, para incluir las palabras «al goce y ejercicio», clarificó conceptualmente la cuestión”.

Posteriormente la Corte entró a analizar si la expresión “leyes” utilizada en el artículo 30 antes citado, se refiere a leyes en sentido formal o en sentido material. Hizo ver que los criterios utilizados en su respuesta resultan aplicables a todos aquellos casos en que la expresión “ley”, o locuciones equivalentes, son empleadas por la Convención con referencia a las restricciones que ella misma autoriza en relación con cada uno de los derechos protegidos y que, el artículo 30, lo que pretende es imponer una condición adicional para que las restricciones, singularmente autorizadas, sean legítimas.

Consideró la Corte que la palabra “leyes”, dentro del contexto de un régimen de protección de los derechos humanos, no puede desvincularse de la naturaleza y del origen de ese régimen, que es la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el poder público, por lo que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afectan de forma importante no queden al arbitrio de éste. Deben estar rodeados de garantías para que no se vulnere los atributos de la persona humana, entre las que podría tener mayor relevancia el que las limitaciones deban establecerse por una ley adoptada por el Poder Legislativo. Lo anterior se deduciría del principio de legalidad y de su corolario, la llamada reserva de ley, “de acuerdo con la cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en cuanto expresión legítima de la voluntad de la nación”.

“En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión *leyes* utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Tal interpretación conduciría a desconocer límites que el derecho constitucional democrático ha establecido desde que, en el derecho interno, se proclamó la garantía de los derechos fundamentales de la persona; y no se compadecería con el Preámbulo de la Convención Americana, según el cual «los derechos esenciales del hombre... tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos»”.

Agrega, además, la Corte que:

“La expresión *leyes*, en el marco de la protección de los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo *leyes* cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión *leyes*, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”.

Consideraron los señores jueces que el requisito establecido en el artículo 30 de la Convención, de que las leyes han de ser dictadas por razones de interés general, significa que deben haber sido adoptadas en función del “bien común”, concepto que catalogaron como elemento integrante del “orden público” del Estado democrático. Hicieron notar que ambos términos, “bien común” y “orden público”, deben interpretarse dentro del sistema de la Convención, que tiene una concepción propia, según la cual los Estados Americanos requieren su organización política con fundamento en el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

Para la Corte, la ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato formal de autoridad. El principio de legalidad, en una sociedad democrática, está vinculado necesariamente al de legitimidad en virtud del ejercicio efectivo de la democracia representativa que implica, entre otras cosas, la creación popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común.

“En consecuencia, las *leyes* a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención”.

Agregó el Tribunal que

“Lo anterior no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención”.

Señalaron, finalmente, los señores jueces que la necesaria existencia de aquellos elementos que son propios del concepto de ley en el artículo 30 del Pacto de San José de Costa Rica, permite concluir que los conceptos de legalidad y legitimidad coinciden para interpretar esta norma, ya que es solamente la ley, adoptada por los órganos democráticamente elegidos y constitucionalmente facultados, dirigida al bien común, la que puede restringir el goce y ejercicio de los derechos y libertades de la persona humana.

Por tanto, la Corte, por unanimidad, el 9 de mayo de 1986, fue de opinión de

“que la palabra *leyes* en el artículo 30 de la Convención significa norma de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.

OPINION CONSULTIVA OC-7/86 DEL 29 DE AGOSTO DE 1986

Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2)

Convención Americana sobre Derechos Humanos

I. INTRODUCCION

Mediante comunicación del 1 de octubre de 1985, el Gobierno de Costa Rica solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva sobre la interpretación y alcance del artículo 14.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 1.1. y 2 de la misma.

El artículo 14 citado dispone:

“Artículo 14. *Derecho de Rectificación o Respuesta*

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiere incurrido.

3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial”.

Los artículos 1 y 2 de la Convención señalan:

“Artículo 1. *Obligación de Respetar los Derechos*

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. *Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno*

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Es-

tados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

II. ADMISIBILIDAD

La consulta fue sometida a la Corte de conformidad con el artículo 64 de la Convención; propiamente en el ámbito del artículo 64.1 que faculta a los Estados Miembros de la OEA a solicitar la interpretación de la Convención. La Corte precisó que dependiendo de la forma como haya sido redactada una solicitud, ella puede tener que precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular las preguntas que se le han hecho, con el propósito de clarificar lo que se le está preguntando; en particular en casos como el presente que ella consideró dentro de su competencia.

El Gobierno formuló tres preguntas a la Corte.

La primera decía:

“¿Debe considerarse que el derecho consagrado en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos está ya garantizado en su libre y pleno ejercicio a todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado costarricense, según se desprende de las obligaciones que para nuestro país contiene el artículo 1º de dicha Convención?”

La Corte estimó que la pregunta comprendía dos cuestiones con significado diverso. La primera se refería a la interpretación del artículo 14.1 de la Convención en relación con el artículo 1.1 de la misma; la segunda, tenía que ver con la aplicación del citado artículo 14.1 en el ámbito jurídico interno de Costa Rica. La Corte se limitó a contestar sobre la primera cuestión, de acuerdo con el artículo 64.1 de la Convención, pero no así la segunda, que consideró que se planteaba fuera de la competencia consultiva de la Corte.

La segunda pregunta rezaba así:

“De no ser así, ¿tiene el Estado costarricense el deber jurídico-internacional de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivo el derecho de rectificación o respuesta previsto en el artículo 14 de la Convención, según las disposiciones contenidas en el artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?”

El Tribunal consideró que el propósito de esta pregunta era determinar las obligaciones de Costa Rica, según el artículo 2 de la Convención, con el fin de hacer efectivo el derecho reconocido por el artículo 14.1. Como la respuesta requería que la Corte interpretara la Convención, consideró la pregunta admisible.

El texto de la tercera pregunta era el siguiente:

“Si se decidiese que el Estado costarricense está en el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivo el derecho de rectificación o respuesta previsto en el artículo 14 de la Convención Americana, ¿sería dable entonces entender que la expresión “ley” que figura al final del párrafo primero del mencionado artículo 14 está usada en sentido amplio o lato, lo que podría comprender entonces disposiciones de carácter re-

glamentario emitidas por decreto ejecutivo, teniendo en cuenta la índole más bien instrumental de tales disposiciones legales?"

Como esta pregunta requería la interpretación del significado de la palabra "ley", tal y como se emplea en el mencionado artículo 14.1, fue también considerada admisible.

Al haber considerado las tres preguntas admisibles y no existir otras razones que pudieran llevarla a abstenerse de contestar la opinión consultiva, la Corte entró a analizar el fondo del asunto.

III. SOBRE EL FONDO

Al considerar el fondo, el Tribunal reiteró nuevamente que para interpretar los artículos objeto de la opinión consultiva debían utilizarse los criterios de interpretación consagrados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de que "Un tratado debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin".

Con fundamento en este criterio, la Corte dijo que la expresión "toda persona... tiene el derecho", utilizada en el artículo 14.1, consagra un derecho de rectificación o respuesta, y que la tesis de que la frase "en las condiciones que establezca la ley", utilizada en ese mismo artículo, no significa que solamente faculta a los Estados Partes a crear por ley el derecho de rectificación o respuesta, sin obligarlos a garantizarlo mientras su ordenamiento jurídico interno no lo regule. Asimismo, consideró la Corte que el derecho de rectificación o respuesta es un derecho al cual son aplicables las obligaciones de los Estados Partes consagrados en los artículos 1.1 y 2 de la Convención.

Expresó, también, la Corte, que la necesaria relación que existe entre el contenido del artículo 13 (libertad de pensamiento y expresión) con el del artículo 14 se desprende de la naturaleza de los derechos que reconocen, ya que al regular la aplicación del derecho de rectificación o respuesta, los Estados Partes deben respetar el derecho de libertad de expresión. Además, agregó que la expresión "en las condiciones que establezca la ley", requiere el establecimiento de las condiciones para el ejercicio del derecho de rectificación o respuesta por medio de la ley, cuyo contenido podrá variar de un Estado a otro, dentro de ciertos límites razonables y en el marco de los conceptos afirmados por la Corte.

El Tribunal afirmó categóricamente que el hecho de que los Estados Partes puedan fijar las condiciones del ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, no impide la exigibilidad de las obligaciones que estos Estados ha asumido conforme al derecho internacional.

Finalmente, la Corte fue de opinión de que la expresión "ley" utilizada en el artículo 14.1 de la Convención comprende todas las medidas dirigidas a regular el ejercicio de rectificación o respuesta. Pero que si se tratara de restringir este derecho u otro cualquiera, sería siempre necesaria una ley formal, que cumpliera las condiciones señaladas en el artículo 30 de la Convención. Agregó que, en todo caso, al regular las condiciones, los Estados Partes están obligados a asegurar el goce de las garantías necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades, incluidos los derechos de protección judicial y a los recursos legales.

En consecuencia, la Corte, el 29 de agosto de 1986 señaló que:

1. En cuanto a la admisión de la consulta presentada por el Gobierno de Costa Rica,

DECIDE

Por cuatro votos contra tres, *Admitirla*

Disienten:

Los jueces Buergenthal, Nieto Navia y Nikken.

2. En cuanto a las preguntas contenidas en la consulta formulada por el Gobierno de Costa Rica sobre la interpretación del artículo 14.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 1.1. y 2 de la misma,

ES DE OPINION

por unanimidad

A. Que el artículo 14.1 de la Convención reconoce un derecho de rectificación o respuesta internacionalmente exigible que, de conformidad con el artículo 1.1, los Estados Partes tienen la obligación de respetar y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

por unanimidad

B. Que cuando el derecho consagrado en el artículo 14.1 no pueda hacerse efectivo en el ordenamiento jurídico interno de un Estado Parte, ese Estado tiene la obligación, en virtud del artículo 2 de la Convención, de adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la propia Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias.

por seis votos contra uno

C. Que la palabra "ley", tal como se emplea en el artículo 14.1, está relacionada con las obligaciones asumidas por los Estados Partes en el artículo 2 y, por consiguiente, las medidas que debe adoptar el Estado Parte comprenden todas las disposiciones internas que sean adecuadas, según el sistema jurídico de que se trate, para garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho consagrado en el artículo 14.1. Pero en cuanto tales medidas restrinjan un derecho reconocido por la Convención, será necesaria la existencia de una ley formal.

Disiente:

El Juez Piza Escalante.

Se produjo una Opinión Separada del Juez Héctor Gros Espiell; una Opinión Disidente Conjunta de los jueces Rafael Nieto Navia y Pedro Nikken; una Opinión Disidente y Concurrente del Juez Thomas Buergenthal y una Opinión Separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante.

OBSERVACIONES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ACERCA DEL PROYECTO DE PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

I.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Decimoquinto Período Ordinario de Sesiones, celebrado en San José, Costa Rica, del 26 de abril al 10 de mayo de 1986, tomó conocimiento de la Resolución AG/RES. 781 (XV-0/85) adoptada

por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 9 de diciembre de 1985, por la que se solicitó a la Corte nuevas observaciones sobre el Proyecto de Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte ya expresó el criterio que sostenía al respecto en sus anteriores observaciones —efectuadas durante el Undécimo Período Ordinario de Sesiones celebrado en Buenos Aires, Argentina (1-9 de octubre de 1984)— que hizo llegar oportunamente para dar cumplimiento a la Resolución AG/RES. 657 (XIII-0/83) de la Asamblea General de la Organización.

II

Ahora, para dar respuesta a la nueva demanda, tiene el honor de hacer llegar sus puntos de vista sobre la cuestión consultada.

1. La opinión de la Corte respecto de la necesidad de que el Sistema Interamericano proteja y garantice eficazmente, a nivel regional, los derechos económicos, sociales y culturales, fue claramente señalada en sus anteriores observaciones. Dijo entonces:

“La Corte considera plausible la idea que recoge el anteproyecto de dar a los derechos económicos, sociales y culturales un reconocimiento y protección mayores dentro del Sistema Interamericano que los resultantes de las normas de ese carácter incorporadas a la Carta de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 o contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que son los instrumentos de carácter general sobre tal materia adoptados dentro del Sistema Interamericano. En este sentido, la Corte comparte plenamente la convicción de que se trata de auténticos derechos humanos fundamentales. Como expresa la Declaración Universal, los pueblos se han resuelto «a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad», porque, «como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible» (Proclamación de Teherán)”.

Nada cabría agregar. Sin embargo es del caso señalar que esta necesidad se hace cada día más evidente y que es preciso colmar, con urgencia, la gran laguna que respecto de la protección internacional regional de los derechos económicos, sociales y culturales tiene actualmente el Sistema Interamericano.

2. Los derechos económicos, sociales y culturales poseen la misma naturaleza sustancial de los derechos políticos y civiles. Todos derivan de la esencial dignidad del ser humano, todos constituyen atributos irrenunciables de la persona y todos deben ser objeto de promoción y protección a nivel nacional, regional y universal. Pero sus caracteres diferenciales pueden exigir sistemas o mecanismos de protección distintos. Algunos derechos económicos, sociales y culturales no pueden ser objeto de un régimen de protección, de tipo jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional igual que el que existe respecto de los derechos civiles y políticos. Con referencia a la Convención Americana, ello implica que estos derechos económicos, sociales y culturales no pueden gozar de un régimen o sistema de protección equivalente al de los derechos civiles y políticos, en especial en lo que se refiere a la posibilidad de un control del tipo del que la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha atribuido a la Corte.

Pero, en cambio, algunos derechos que tradicionalmente han sido clasificados entre los económicos, sociales y culturales poseen caracteres que hacen factible la aplicación

a ellos de un régimen de protección análogo al de los otros derechos civiles y políticos. Esta distinción, a la que la Corte se referirá posteriormente de manera especial, es esencial y debe ser tenida en cuenta al proyectar el sistema de protección regional de los derechos económicos, sociales y culturales. Los trabajos de la doctrina más moderna a este respecto y los estudios hechos en el seno del Consejo de Europa para la elaboración del que inicialmente se concibió como Proyecto de Protocolo Nº 6, no pueden ser ignorados en la etapa actual de los trabajos para elaborar el antes referido Protocolo Adicional del Pacto de San José.

La Corte, en sus observaciones del año 1984 hizo ya esta distinción, como resulta de la transcripción que se hace en el párrafo 7.

3. El Protocolo que habrá de elaborarse tendrá que incluir una enumeración y definición de los derechos económicos, sociales y culturales protegidos que, naturalmente, no excluirá otros derechos "que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática de gobierno" (art. 29.c) de la Convención Americana). Este Protocolo tendrá que contener, asimismo, el régimen de protección regional de los derechos enumerados y definidos.

4. La Corte ya indicó en sus anteriores observaciones qué elementos se requería contemplar para poder efectuar un adecuado estudio del Proyecto de Protocolo Adicional, tanto en lo relativo a la enunciación y definición de los derechos económicos, sociales y culturales como en lo referente al régimen de protección de los mismos. A lo expresado en dicha ocasión, a este respecto, se remite ahora.

5. En cuanto a la enunciación y definición de los derechos económicos, sociales y culturales, la Corte poco desea, en términos generales, observar. Aunque evidentemente el Proyecto puede ser mejorado, y se han hecho en tal sentido sugerencias de gran interés, estima que esa labor de perfeccionamiento de la lista de derechos protegidos y de su definición, puede derivar de las observaciones que puedan especialmente provenir de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de los gobiernos americanos.

6. En cambio, piensa que existe un interés claramente destacable en que la Corte pueda aportar sus observaciones sobre el procedimiento de protección de los derechos enumerados, con especial referencia a las eventuales competencias que la Corte puede llegar a tener al respecto, en relación con las que le atribuye la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia contenciosa (art. 62) y con la proyección del nuevo Protocolo sobre la competencia consultiva que la Convención ha atribuido, asimismo, a la Corte (art. 64).

7. En sus anteriores observaciones la Corte dijo:

"Los llamados derechos civiles y políticos, en general, son más fácilmente individualizables y exigibles de conformidad con un procedimiento jurídico susceptible de desembocar a una protección jurisdiccional. La Corte considera que, entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales, hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente..."

8. Es decir, que hay derechos económicos, sociales y culturales, como pueden ser la libertad sindical, el derecho de huelga, la libertad de enseñanza, etc., etc., que pueden ser objeto de un sistema de protección internacional igual al de los derechos civiles y políticos.

En lo que respecta concretamente a la Corte, la protección de estos derechos podría hacerse valer ante ella de igual manera que con respecto a los otros derechos hoy incluidos en la Convención y a los que es aplicable lo dispuesto en los artículos 61, 62 y 63 de la Convención Americana.

9. Para los otros derechos económicos, sociales y culturales, y es obvio que en este caso se encuentran la mayoría de tales derechos, el procedimiento de protección puede ser similar al que se incluye en el Protocolo Adicional.

Sin embargo, mientras que en lo que se refiere a la enumeración y definición de derechos protegidos el Proyecto es más o menos aceptable, sin perjuicio de la necesidad de mejorarlo, en cuanto al régimen de protección sus insuficiencias y defectos son evidentes. El Proyecto deberá ser sustancialmente mejorado, para dotar a este procedimiento de eficacia cierta, siguiendo, debidamente adaptadas, las líneas generales de los muy conocidos y eficientes procedimientos utilizados por la Organización Internacional del Trabajo y los aplicados en virtud de las disposiciones de la Carta Social Europea y de la experiencia de su puesta en práctica.

10. A juicio de la Corte no hay ninguna razón jurídica que se oponga a la elaboración de un Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales. Debe ser un Protocolo Adicional y no una Convención Autónoma. Si de lo que se trata es de incluir "otros derechos" en el régimen de protección de la Convención, lo que debe necesariamente hacerse es elaborar un Protocolo Adicional (arts. 31 y 77). No sólo por la esencial unidad, interdependencia y recíproco condicionamiento de todos los derechos humanos, no sólo porque algunos derechos económicos, sociales y culturales pueden ser protegidos mediante el mismo sistema que el utilizado para los derechos civiles y políticos, en el que la Corte Interamericana debe desempeñar un necesario papel (arts. 61-63 de la Convención), sino también porque, para los restantes derechos económicos, sociales y culturales, el órgano que deberá tener una predominante intervención en su protección ha de ser la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano del Sistema Interamericano, al que expresamente se refiere el Pacto de San José (arts. 33-51). En efecto, es necesario tener en cuenta, de acuerdo con lo ya expresado en los párrafos 7, 8 y 9, que los derechos económicos, sociales y culturales de este grupo, que no pueden poseer todavía un régimen de protección igual que el de los derechos civiles y políticos, habrán de ser protegidos por un sistema en que por su propia naturaleza, sea la Comisión Interamericana la que cumpla la tarea esencial.

11. El límite entre los derechos económicos, sociales y culturales que pueden llegar a ser objeto de una protección internacional de tipo regional en la que es posible la intervención de la Corte Interamericana y los restantes, que no pueden tener hoy un régimen de protección de tipo jurisdiccional que se integre con la competencia contenciosa de la Corte, no es un límite invariable y fijo, resultado de una distinción ontológica, sino que, en gran parte, deriva de circunstancias históricas vinculadas al desarrollo y a la evolución del Derecho, como se ha puesto de manifiesto en los trabajos preparatorios cumplidos a este respecto en el Consejo de Europa. Esta circunstancia debe ser tomada en cuenta en la redacción del Protocolo Adicional y, específicamente, en lo relativo a la regulación del régimen de protección de los derechos económicos, sociales y culturales que se proyecte.

12. Los derechos económicos, sociales y culturales habrán de tener en el Protocolo Adicional que se proyecta, un régimen específico y propio de protección, basado en lo que la Corte ya ha expresado en los párrafos 7, 8, 9 y 10 de estas observaciones, sin perjuicio de que algunos de ellos, a los que también se ha referido precedentemente la Corte, puedan incluirse, por sus características propias, en el sistema de protección establecido en la Parte II (Medios de Protección) del Pacto de San José.

14. Como ya lo insinuó la Corte en sus observaciones anteriores, ella puede tener, por la vía de su competencia consultiva (art. 64 de la Convención), referida a "la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos" (art. 64.1) o a la "compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos inter-

nacionales" (art. 64.2), una importante función en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Esto es especialmente claro si se tiene en cuenta lo que respecto de la interpretación de la Convención establece su artículo 29. Todos los criterios de este artículo (a, b, c y d) son aplicables, pero merece destacarse el párrafo d, ya que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre incluye los derechos económicos, sociales y culturales y la Declaración Americana de Garantías Sociales es un acto internacional de tipo declarativo aprobado por el mismo órgano supremo del sistema que adoptó, en su momento, la Carta de la Organización y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

15. La Corte no ha de entrar al análisis ni del Preámbulo ni del articulado del Proyecto.

Ha centrado sus observaciones en las cuestiones de tipo general, aunque con referencia concreta y precisa a los métodos de protección, habida cuenta de sus propias competencias eventuales al respecto.

Estima que sobre los derechos protegidos y la forma en que el Proyecto ha encarado su enumeración, y dentro de las salvedades expuestas en el párrafo 5 de estas observaciones, existen ya antecedentes doctrinarios, algunos de los cuales ya se han publicado (en especial los trabajos presentados al Seminario sobre Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ver *Anuario Jurídico*, XIII, 1985, UNAM, México), que hacen posible una tarea no excesivamente compleja de ajuste y mejoramiento del Proyecto de Protocolo, tanto en lo que se refiere a su Preámbulo como a su parte dispositiva en cuanto a los derechos enumerados.

16. Es, en cambio, con respecto al procedimiento de protección, que la Corte estima que el Proyecto deberá ser totalmente reelaborado, de acuerdo con lo expuesto precedentemente (párrafos 7, 8, 9, 10 y 11).

III

1. La Corte, dentro de los conceptos enumerados en los párrafos 1, 4 y 5 del Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conceptúa que es necesario y urgente concluir la tarea emprendida para redactar este Protocolo Adicional, a efectos de que pueda prontamente entrar en vigencia y completar así el sistema regional de protección de los derechos humanos, necesariamente interdependientes y recíprocamente condicionados. Sólo la existencia real de todos ellos, garantizados por un régimen eficaz de protección internacional, habida cuenta de sus elementos propios, y dentro del marco del desarrollo y del progreso político, económico, social y cultural de América, puede asegurar "el ejercicio efectivo de la democracia representativa en el Continente" (art. 3.d de la Carta Reformada de la Organización de los Estados Americanos).

2. En esta forma la Corte Interamericana de Derechos Humanos presenta sus observaciones al Proyecto de Protocolo Adicional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, que le fueron solicitadas por la Resolución de fecha 9 de diciembre de 1985 de la Asamblea General de la Organización.