

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

OPINIÓN CONSULTIVA OC-22/16

TITULARIDAD DE DERECHOS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (INTERPRETACIÓN Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 1.2, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 Y 62.3 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 8.1.A Y B DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR)

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE LA OPINIÓN CONSULTIVA DE 26 DE FEBRERO DE 2016 SOLICITADA POR LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

El 28 de abril de 2014 la República de Panamá (en adelante "Panamá"), con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana y de conformidad con lo establecido en el artículo 70.1 y 70.2 del Reglamento, presentó una solicitud de Opinión Consultiva sobre la interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1.a y b del Protocolo de San Salvador (en adelante "la solicitud" o "la consulta"). Panamá expuso las consideraciones que originaron la consulta y presentó a la Corte las siguientes consultas específicas:

1. ¿El [a]rtículo 1, [p]árrafo [s]egundo, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, restringe la protección interamericana de los derechos humanos a las personas físicas y excluye del ámbito de protección de la Convención a las personas jurídicas?
2. ¿El [a]rtículo 1.2 de la Convención, puede proteger también los derechos de personas jurídicas como cooperativas, sindicatos, asociaciones, sociedades, en cuanto compuestos por personas físicas asociadas a esas entidades?
3. ¿Pueden las personas jurídicas acudir a los procedimientos de la jurisdicción interna y agotar los recursos de la jurisdicción interna en defensa de los derechos de las personas físicas titulares de esas personas jurídicas?
4. ¿Qué derechos humanos pueden serle reconocidos a las personas jurídicas o colectivas (no gubernamentales) en el marco de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de sus Protocolos o instrumentos internacionales complementarios?
5. En el marco de la Convención Americana, además de las personas físicas, ¿tienen las personas jurídicas compuestas por seres humanos derechos a la libertad de asociación del Artículo 16, a la intimidad y vida privada del Artículo 11, a la libertad de expresión del [a]rtículo 13, a la propiedad privada del [a]rtículo 21, a las garantías judiciales, al debido proceso y a la protección de sus derechos de los [a]rtículos 8 y 25, a la igualdad y no discriminación de los [a]rtículos 1 y 24, todos de la Convención Americana?
6. ¿Puede una empresa o sociedad privada, cooperativa, sociedad civil o sociedad comercial, un sindicato (persona jurídica), un medio de comunicación (persona jurídica), una organización indígena (persona jurídica), en defensa de sus derechos y/o de sus miembros, agotar los recursos de la jurisdicción interna y acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en nombre de sus miembros (personas físicas asociadas o dueñas de la empresa o sociedad), o debe hacerlo cada miembro o socio en su condición de persona física?
7. ¿Si una persona jurídica en defensa de sus derechos y de los derechos de sus miembros (personas físicas asociados o socios de la misma), acude a la jurisdicción interna y agota sus procedimientos jurisdiccionales, pueden sus miembros o

* Integrada por los siguientes Jueces: Roberto F. Caldas, Presidente; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Vicepresidente; Manuel E. Ventura Robles, Juez; Diego García-Sayán, Juez; Alberto Pérez Pérez, Juez; Eduardo Vio Grossi, Juez; y Humberto Antonio Sierra Porto, Juez. Presentes, además, Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta.

asociados acudir directamente ante la jurisdicción internacional de la Comisión Interamericana en la defensa de sus derechos como personas físicas afectadas?

8. En el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ¿las personas físicas deben agotar ellas mismas los recursos de la jurisdicción interna para acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en defensa de sus derechos humanos, o pueden hacerlo las personas jurídicas en las que participan?

Acorde a lo requerido por Panamá, el 26 de febrero de 2016 la Corte Interamericana emitió su Opinión Consultiva OC-22/16. La Corte decidió agrupar las preguntas presentadas en cuatro temas principales, a saber: i) la consulta sobre la titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano; ii) las comunidades indígenas y tribales y las organizaciones sindicales; iii) protección de derechos humanos de personas naturales en tanto miembros de personas jurídicas, y iv) agotamiento de recursos internos por personas jurídicas. De acuerdo a esta división, en el primer tema se dio respuesta a las preguntas 1 y 2, en el segundo y tercero se contestaron las preguntas 4 y 5 y, finalmente, en el cuarto se respondieron las preguntas 3, 6, 7 y 8.

La consulta sobre la titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano

La Corte estimó que el principal problema jurídico que fue planteado en la solicitud de opinión consultiva es si las personas jurídicas pueden ser consideradas como titulares de los derechos establecidos en la Convención Americana y, por tanto, podrían acceder de forma directa al sistema interamericano como presuntas víctimas. La Corte consideró imperativo realizar una interpretación del artículo 1.2 de la Convención. Para ello, hizo uso de los métodos interpretativos estipulados en la Convención de Viena y analizó: a) el sentido corriente del término y la buena fe; b) el objeto y fin del tratado; c) el contexto interno del tratado, y d) la interpretación evolutiva.

Sentido corriente del término y la buena fe - La Corte reiteró que el artículo 1.2 de la Convención establece que los derechos reconocidos en dicho instrumento corresponden a personas, es decir, a seres humanos. Sin embargo, para garantizar una interpretación armónica y actual de esta disposición, la Corte decidió estudiar si la misma sería susceptible de otras interpretaciones a partir de los demás métodos de interpretación existentes.

Objeto y fin del tratado - Es "la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos". Por consiguiente, la Corte señaló que una interpretación teleológica de la norma coincidiría en que las personas jurídicas están excluidas de la protección otorgada por la Convención Americana.

Contexto interno del tratado - El Preámbulo de la Convención Americana, así como las primeras consideraciones de la Declaración Americana, muestran que estos instrumentos fueron creados con la intención de centrar la protección y titularidad de los derechos en el ser humano.

Interpretación evolutiva - La Corte se refirió a la protección a personas jurídicas en otros sistemas de protección de los derechos humanos y en el derecho interno de los Estados Parte. La Corte notó que en la mayoría de los sistemas analizados no se les reconocen derechos a las personas jurídicas y estimó que actualmente en el derecho internacional de los derechos humanos no existe una tendencia clara, interesada en otorgar derechos a las personas jurídicas o en permitirles acceder como víctimas a los procesos de peticiones individuales que establezcan los tratados. Sobre el derecho comparado, concluyó que, a pesar de que pareciera que existe una disposición en los países de la región para reconocer la titularidad de derechos a las personas jurídicas y otorgarles recursos para hacerlos efectivos, lo cierto es que estos antecedentes no son suficientes, por cuanto no todos los Estados realizan el reconocimiento de la misma forma y el mismo grado.

La Corte utilizó los trabajos preparatorios de la Convención Americana con la finalidad de confirmar la interpretación a la que arribó. Finalmente, habiendo empleado en forma simultánea y conjunta los distintos criterios hermenéuticos referidos, concluyó que de una interpretación del artículo 1.2 de la Convención Americana, se desprende con claridad que las personas jurídicas no son titulares de derechos convencionales, por lo que no pueden ser consideradas como presuntas víctimas en el marco de los procesos contenciosos ante el sistema interamericano.

Las comunidades indígenas y tribales

La Corte reiteró su jurisprudencia según la cual las comunidades indígenas son titulares de derechos protegidos por el sistema interamericano y pueden presentarse ante este en defensa de sus derechos y los de sus miembros. Además, dadas las características comunes entre las comunidades indígenas y los pueblos tribales, la Corte consideró que las conclusiones respecto al acceso de las comunidades indígenas al sistema interamericano, aplican asimismo a los pueblos tribales. Adicionalmente, hizo referencia a algunas de las fuentes de derecho internacional e interno en la materia que estimó coadyuvaban a su jurisprudencia. Concluyó que las comunidades indígenas y tribales deben ser consideradas como titulares de ciertos derechos humanos por encontrarse en una situación particular, así como debido a que esto se encuentra dispuesto en varios instrumentos jurídicos internacionales, de los que son partes los Estados del sistema interamericano, y algunas de sus legislaciones nacionales.

Las organizaciones sindicales

La Corte reiteró su competencia sobre casos contenciosos en torno a los derechos contenidos en el artículo 8.1.a del Protocolo de San Salvador. Sin embargo, notó que la redacción de este artículo es ambigua en tanto no queda claro si confiere o no titularidad de derechos a los sindicatos, las federaciones y las confederaciones. Por ello, analizó su alcance, respecto a los términos "como proyección de este derecho" y "permitir". Para ello, lo interpretó de buena fe, conforme al sentido corriente de los términos vistos en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Protocolo.

Sentido corriente de los términos - El artículo 8.1.a señala que debe "garantizarse" el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección y, con posterioridad a ello, indica que como proyección de este derecho, se les "permitirá" a los sindicatos, las federaciones y las confederaciones su libre funcionamiento y a los sindicatos, adicionalmente, asociarse. La Corte concluyó que "permitir" presupone que las organizaciones sindicales constituyen personas jurídicas distintas a sus asociados con capacidad diferente a las de ellos para contraer obligaciones, y adquirir y ejercer derechos, tales como, al libre funcionamiento. Sumado a lo anterior, el término "como proyección" da un alcance al derecho de los trabajadores más amplio que el solo hecho de poder organizar sindicatos y afiliarse al de su elección. El derecho que la norma consagra a favor de los trabajadores constituye un marco a través del cual se generan derechos más específicos en cabeza de los sindicatos, las federaciones y confederaciones como sujetos de derechos autónomos, cuya finalidad es permitirles ser interlocutores de sus asociados, facilitando a través de esta función una protección más extensa y el goce efectivo del derecho de los trabajadores.

Interpretación sistemática - El encabezado del artículo 8 es "derechos sindicales" y que abarca los derechos reconocidos en la norma. Además, el artículo 45.c de la Carta de la OEA contiene el reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones de trabajadores y las de empleadores y consagra la protección de su libertad e independencia y el 45.g hace un reconocimiento de la contribución de los sindicatos a la sociedad. La Corte sostuvo que la interpretación más favorable del artículo 8.1.a conlleva entender que allí se consagran derechos a favor de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones. Una conclusión diferente implicaría excluir el efecto de la Carta de la OEA y, por ende, desfavorecer el goce efectivo de los derechos en ella reconocidos.

Objeto y fin del Protocolo - Del preámbulo se concluye que la protección de los derechos económicos, sociales y culturales que se pretende alcanzar con el Protocolo busca salvaguardar no solo la dignidad humana sino también, y en igual medida, la democracia y los derechos de los pueblos del continente. Una interpretación de buena fe del artículo 8.1.a implica concluir que este otorga titularidad de los derechos en él establecidos a las organizaciones sindicales. Asimismo, la Corte hizo uso de los trabajos preparatorios del artículo 19 del Protocolo de San Salvador como medio complementario de interpretación para confirmar el sentido del artículo 8.1.a.

La Corte concluyó la titularidad de los derechos establecidos en el artículo 8.1.a de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones, lo cual les permite presentarse ante el sistema interamericano

en defensa de sus propios derechos. Esta titularidad y acceso al Sistema estarían limitados a las organizaciones sindicales constituidas u operantes en los Estados que hayan ratificado el Protocolo. Además, señaló su falta de competencia respecto a casos en los que se alegue el derecho a huelga.

Ejercicio de los derechos de las personas naturales a través de personas jurídicas

La Corte sostuvo que bajo determinados supuestos el individuo que ejerza sus derechos a través de personas jurídicas pueda acudir al Sistema para hacer valer sus derechos fundamentales, aun cuando los mismos estén cubiertos por una figura o ficción jurídica. Resaltó que cada derecho implica un análisis distinto en cuanto a su contenido y forma de realización. La Corte concluyó que no es viable establecer una fórmula única que sirva para reconocer la existencia del ejercicio de derechos de personas naturales a través de su participación en una persona jurídica. Por ello, determinará la manera de probar el vínculo cuando analice la alegada violación de uno de los derechos presuntamente vulnerados en un caso contencioso concreto.

Posible agotamiento de los recursos internos por personas jurídicas

La Corte examinó si a través del agotamiento de los recursos internos por parte de personas jurídicas, a título propio o en representación de sus miembros, se cumple con el requisito de admisibilidad señalado en el artículo 46.1.a de la Convención. Sobre este particular, constató que el artículo 46.1.a no distingue entre personas naturales o personas jurídicas, puesto que se concentra exclusivamente en el agotamiento de los recursos. La Corte sostuvo que se deben tener por agotados los recursos internos cuando: i) se compruebe que se presentaron los recursos disponibles, idóneos y efectivos para la protección de sus derechos, independientemente de que dichos recursos hayan sido presentados y resueltos a favor de una persona jurídica, y ii) se demuestre que existe una coincidencia entre las pretensiones que la persona jurídica alegó en los procedimientos internos y las presuntas violaciones que se argumenten ante el Sistema.

En estos casos la carga de la prueba sobre la efectividad e idoneidad del recurso la tienen los Estados cuando presentan la excepción. Además, cuando se dé por cumplido el agotamiento a través de un recurso interpuesto por una persona jurídica, no se pretende imponer una obligación adicional a los Estados en el sentido de modificar su legislación interna para otorgar legitimación activa a las personas naturales. El artículo 46.1.a implica un análisis que debe concentrarse en la idoneidad y efectividad del recurso, independientemente de si el mismo fue interpuesto por una persona natural o una jurídica.

El texto íntegro de la Opinión Consultiva puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/opiniones-consultivas>.