

Cuaderno de Derechos Humanos no. 3



**Derechos económicos
sociales y culturales**

**Cuaderno de
Derechos Humanos**

no. 3

Derechos Económicos,
Sociales y Culturales



1996



Afiliada a la Federación Internacional de Asociaciones para la Educación de los Trabajadores –FIAET.

El Programa de Derechos Humanos de la ENS cuenta con el apoyo del Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo –ISCOD– adscrito a la Unión General de Trabajadores de España y de DIAKONÍA de Suecia.

Escuela Nacional Sindical
Calle 51 No. 55-78 Tel: 513 31 00 Fax: 231 92 22
Casillero Electrónico: ens@colnodo.apc.org
A.A. 12175 Medellín-Colombia
1996

Portada: *Las cinco partes del mundo dándose la mano*
Josep M. Sert. (1936)
Decoración de la Sala del Consejo de la Sociedad de Naciones
(Ginebra).

Contenido

Presentación	7
Derechos económicos, sociales y culturales vs. derechos civiles y políticos LILIANA MARÍA LÓPEZ LOPERA	11
La asociación: fundamento de una sociedad justa JORGE GIRALDO RAMÍREZ	21
Supervisión internacional de los derechos económicos, sociales y culturales–DESC JULIO SOLER	35
La OIT: Sus funciones, estructura y mecanismos de control NORBERTO RÍOS NAVARRO	51
La acción de tutela, su importancia y su aplicación respecto de los derechos económicos, sociales y culturales LUIS FERNANDO HENAO	65

ANEXOS

María Cano	
Patricia Nieto	79
Pacto internacional de derechos humanos, económicos, sociales y culturales	91

Presentación



no de los temas que subyacen a la práctica y a la teoría de los derechos humanos es el problema de la jerarquía, es decir, la discusión acerca de la prioridad de derechos. En el transcurso del carácter aún incompleto de los derechos humanos y el carácter imperfecto de los mecanismos de exigibilidad que existen para la protección de estos derechos, se encuentra una lógica que excluye de la categoría de derechos fundamentales a los derechos económicos, sociales y culturales. El trabajo de la Escuela Nacional Sindical se enmarca en el ámbito de los derechos Económicos, Sociales y culturales –fundamentalmente en el derecho de asociación y derechos laborales. Dentro de nuestra línea de acción se asume una noción integral de los derechos humanos en la cual, las dos gamas de derechos estructuran el concepto de derechos humanos fundamentales.

Presentar como tema central de este cuaderno los derechos económicos y sociales con sus respectivos mecanismos nacionales e internacionales de protección, coloca sobre el tapete la discusión acerca de la necesidad de desjerarquizar los derechos humanos. Se trata

de hacer compatibles los derechos civiles y políticos, sustentados en el principio de la libertad, y los derechos económicos, sociales y culturales sustentados en el principio de la igualdad como base de una sociedad democrática.

Este cuaderno está compuesto por cinco ensayos. El primero de ellos gira alrededor de la relación entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos, haciendo énfasis en la doble función que tiene el Estado como garante de una concepción integral de los derechos humanos. El segundo aborda el derecho de asociación como componente central para la construcción de una sociedad justa y pluralista. El tercer ensayo presenta los mecanismos internacionales de protección de los derechos económicos, sociales y culturales. En el cuarto se hace una caracterización de la OIT, de sus funciones, y de su papel como único organismo tripartito de defensa de los derechos de los trabajadores. En el último ensayo se muestran los alcances que puede tener la acción de tutela y su aplicación en esta materia. Además, incluimos una semblanza de María Cano por ser la primera figura que defendió los derechos de los trabajadores y de las trabajadoras colombianos.

El objeto de estos cinco ensayos es generar una mínima discusión sobre la relevancia de los derechos económicos, sociales y culturales, en un momento en el cual, uno de los ejes determinantes en la configuración del país es la transformación que se vienen dando en y desde lo económico.

Derechos económicos, sociales y culturales vs. derechos civiles y políticos

Liliana María López Lopera
Proyecto de Derechos Humanos
Escuela Nacional Sindical

Introducción

 Uno de los temas centrales de la discusión ética y política sobre los derechos humanos es el debate sobre la posibilidad de hacer compatibles, en sociedades democráticas, los derechos clásicos de la tradición liberal –referidos a las libertades civiles y políticas– y los derechos económicos, sociales y culturales sustentados en el principio de la igualdad.

Lo subyacente a este debate es la discusión ética y política acerca de la posible universalización de los derechos económicos, sociales y culturales. Este debate es importante porque estos derechos han sido tomados con cautela, trivialidad y escepticismo

por la tradición liberal individualista, imponiéndole limitaciones a la teoría y a la práctica de los derechos humanos.

El objeto del siguiente texto es plantear la cuestión de cómo hacer compatibles en sociedades democráticas la libertad y la igualdad. Para tal efecto se señalan tres aspectos fundamentales:

- a) para el ejercicio de los derechos ciudadanos son indispensables condiciones de vida favorables, por tanto, no existe una jerarquía de los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales;

Introducción



Uno de los temas centrales de la discusión ética y política sobre los derechos humanos es el debate sobre la posibilidad de hacer compatibles, en sociedades democráticas, los derechos clásicos de la tradición liberal –referidos a las libertades civiles y políticas– y los derechos económicos, sociales y culturales sustentados en el principio de la igualdad.

Lo subyacente a este debate es la discusión ética y política acerca de la posible universalización de los derechos económicos, sociales y culturales. Este debate es importante porque estos derechos han sido tomados con cautela, trivialidad y escepticismo

por la tradición liberal individualista, imponiéndole limitaciones a la teoría y a la práctica de los derechos humanos.

El objeto del siguiente texto es plantear la cuestión de cómo hacer compatibles en sociedades democráticas la libertad y la igualdad. Para tal efecto se señalan tres aspectos fundamentales:

- a) para el ejercicio de los derechos ciudadanos son indispensables condiciones de vida favorables, por tanto, no existe una jerarquía de los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales;

- b) El concepto de dignidad humana es el principio sustantivo tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales;
- c) Un Estado democrático tiene una doble función frente a los derechos humanos. Función que puede expresarse como una acción negativa y una acción positiva.

El desarrollo de estos tres puntos permite entender y contra-argumentar la afirmación según la cual los derechos económicos, sociales y culturales tienen un *status* inferior a los derechos civiles y políticos.

1. ¿Qué son y cómo surgen los derechos económicos, sociales y culturales?

Los derechos económicos, sociales y culturales son aquella parte de los derechos humanos que hacen referencia a las condiciones mínimas que todo ser humano necesita para desarrollarse como un sujeto libre y autónomo y para ejercer sus potestades ciudadanas.

Cuando se hace referencia a las condiciones mínimas estamos nombrando una lista de bienes que cualquier ser racional necesita para la realización de su plan particular de vida. Ese mínimo económico se establece haciendo un análisis general de las expectativas individuales y colectivas y presupone un consenso explícito sobre bienes tales como la salud, la educación, la seguridad social, el derecho al trabajo y los derechos políticos y civiles, entre otros¹.

Se entiende por potestades ciudadanas la capacidad que tiene el individuo para desarrollarse en la vida pública, esto es, autolegislar, decidir y elegir. La libertad, la autonomía y el ejercicio de las potestades ciudadanas está relacionada a su vez, con las dos capacidades que debe poseer un sujeto moral: un sentido público de la justicia y la capacidad para desarrollar un proyecto de

1. Este mínimo es el presupuesto sobre el cual se establece el pacto de los derechos económicos, sociales y culturales. Para el objeto de este texto se utilizan indistintamente los conceptos de condiciones mínimas favorables y bienes básicos; conceptos que equivalen al de derechos económicos, sociales y culturales.

vida de acuerdo a una concepción determinada del bien².

La primera capacidad, se relaciona con la idea de la cooperación social y con la elección intersubjetiva de principios públicos que caracterizan a una sociedad realmente justa y democrática; la segunda capacidad, hace referencia a la posibilidad personal de revisar y buscar *racionalmente* un proyecto de vida.

Una visión integral e indivisible de los derechos humanos es aquella en la cual las exigencias de libertad y las demandas de igualdad económica y social tienen igual importancia. La no primacía de unos derechos sobre otros brinda a los individuos la posibilidad de desarrollarse tanto en la esfera privada como en la esfera pública. La esfera privada hace referencia a la posibilidad de llevar a cabo racionalmente un plan particular de vida bajo condiciones favorables y, la esfera pública remite al espacio donde intersubjetivamente los individuos acuerdan los principios públicos de justicia –*lo razonable*.

Señalar que no existe una subordinación de una clase de derechos sobre otra no implica desconocer la división creada al interior de los derechos humanos por las Naciones Unidas a través de dos pactos: el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los Pactos como instrumentos internacionales contienen y desarrollan los principios que salvaguardan derechos como salud, educación, trabajo bien remunerado, derechos sindicales, derecho a la huelga y derechos civiles y políticos. Sin embargo, la diferencia sustancial entre estos dos Pactos es que reconocen y caracterizan estos derechos por vías que a veces parecen inconmesurables. Mientras que el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos está redactado en función de derechos individuales que tienen como trasfondo la idea de la libertad en su sentido negativo; el Pacto de los Derechos Económicos, sobre el trasfondo de la igualdad, se refiere únicamente al Estado y no a la persona en singular³.

2. Sobre la discusión de las dos potestades morales –lo razonable y lo racional– véase: Rawls, John. Sobre las libertades. Paidós, Barcelona, 1990. p. 49 y ss.

3. Ilustrativo de lo primero es la parte tercera del pacto de los derechos civiles y políticos que se refiere a las garantías individuales. En el segundo caso se puede hacer mención a la parte dos en la cual se consagra que los Estados firmantes de este pacto se comprometen a asegurar la garantía del bienestar general.

A manera de recapitulación se puede señalar que los principios de libertad e igualdad que subyacen a los dos pactos establecidos por Naciones Unidas tienen igual importancia a la hora de pensar en una concepción integral de los derechos humanos. Las posibilidades para un real ejercicio de las libertades civiles y políticas son impensables si no tienen como correlato la existencia de condiciones favorables para el desarrollo material de los planes particulares de vida.

En este sentido, se puede afirmar que el concepto de derechos humanos abarca los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos y esta noción integral de los derechos humanos permite la realización plena de la dignidad humana.

2. Dignidad moral y condiciones de vida digna

Si se revisan algunos de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, específicamente, *los pactos de los Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encontramos que en ellas se asume como punto de partida común el concepto de dignidad de la persona humana; dignidad que es inviolable y se convierte en el fundamento de los derechos subsiguientes.*

La noción de dignidad puede ser mirada en conexión con conceptos igualmente importantes para los derechos humanos tales como autonomía, respeto recíproco e igualdad de derechos. Por autonomía se entiende la posibilidad que tiene el individuo de actuar sin ser obstaculizado por otros –libertad negativa⁴. El respeto recíproco es el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos que poseen una dignidad igualmente inviolable. Este último con-

4. Por libertad negativa se entiende la autonomía de la esfera individual –exclusiva jurisdicción del individuo– en la cual no puede existir ninguna interferencia externa, sea estatal o de otra índole. Por libertad positiva se hace referencia a la situación en la cual un sujeto tiene la posibilidad de orientar su voluntad hacia un objeto determinado, autonomía y autodeterminación, y más concretamente, a la posibilidad de “ejercer colectiva y directamente muchas partes de la soberanía” –deliberación en la plaza pública y la búsqueda de igualdad económica y social–. Al respecto véase: Berlin, Isaiah. Dos conceptos de libertad. FCE, Buenos Aires, 1974.

cepto está estrechamente ligado a la noción de dignidad propuesta por la ética kantiana. Es decir, al valor no instrumental del ser humano.

En la ética kantiana el valor no instrumental del ser humano señala que el sujeto es un fin en sí mismo y no puede ser utilizado como un medio para fines de placer o de poder⁵. Desde una perspectiva que retoma esta idea, se puede afirmar que los derechos humanos no son sólo un muro de contención de los ciudadanos frente al abuso y los excesos del poder estatal, sino también contra los abusos de las lógicas y violencias privadas, que incluyen, claro esta, a la lógica actual del mercado.

Interesa destacar que la autonomía, como componente central de la dignidad humana, se ve amenazada por la interferencia externa en la vida privada – violación de la libertad– y por la ausencia de condiciones favorables para vivir dignamente.

El logro de la libertad y los derechos civiles y políticos requiere un mínimo económico y social expresado en bienes básicos y, en este sentido, la pérdida de la autonomía por parte del individuo no sólo se refiere a las limitaciones a la libertad, sino también a las restricciones que se imponen a la igualdad de oportunidades y, fundamentalmente, a la dependencia de condiciones materiales que hacen imposible el autodesarrollo de los sujetos. Al respecto es ilustrativa la siguiente cita:

El derecho al trabajo podría, por consiguiente, ser concebido como un derecho de libertad, pero sólo bajo un concepto muy amplio de libertad y la pregunta acerca de si tal derecho debería o no existir no puede, desde luego, depender de una cuestión terminológica. No obstante, sí es conveniente hacer notar que la pretensión a un derecho al trabajo no es una pretensión material de bienes, sino una exigencia para obtener la oportunidad de ejercer una actividad que le permita a uno mismo proveer su subsistencia y la de su familia. Por consiguiente, y en un sentido muy importante, igualmente, es una pretensión de libertad: es una exigencia de autonomía (no dependencia)⁶.

5. El valor no instrumental del ser humano es expresado por Kant en su segunda formulación del imperativo categórico. «Obra de tal modo que uses a la humanidad tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio», I, Kant, Madrid, Espasa Calpe, 1983, p. 84.

6. Tugendhat, Ernst. «Liberalismo, libertad y la cuestión de los derechos humanos». En: Castro Leiva, Luis (Comp). El liberalismo como problema. Monte Avila, 1992. p. 33.

El concepto de dignidad humana, además de ser el punto de partida común de las dos gamas de derechos, expresa el valor intrínseco de la persona y, en este sentido, resulta problemático trivializar la posibilidad de la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, tal como lo hace la tradición liberal individualista, sin socavar este principio.

La tesis central de la tradición liberal individualista es aquella que dice que una sociedad es justa si se asegura la protección de los derechos y libertades individuales y que protege, fundamentalmente, la libertad negativa⁷. Contra esta tesis, se perfilan las ideas del liberalismo igualitario que considera que una sociedad es justa si permite el aseguramiento de condiciones o bienes básicos elementales para que los individuos puedan desarrollarse como personas libres, iguales y autónomas. Bajo esta segunda acepción los derechos económicos, sociales y culturales tienen el mismo status que los derechos civiles y políticos.

Sin la garantía de un mínimo socioeconómico adecuado y suficiente para posibilitar a todos un cierto grado de autonomía y respeto de sí mismo, pierden los derechos básicos liberales su valor a los ojos de los miembros de una sociedad. La forma como este mínimo expresado en términos de derechos económicos y sociales puede articularse con los derechos civiles y políticos, es el mayor desafío para el liberalismo en la actualidad⁸.

3. La acción positiva y la acción negativa del Estado

La real vigencia de los derechos humanos, y esto incluye los derechos económicos, sociales y culturales; sólo puede pensarse en un Estado democrático en donde confluyan dos ideales: el respeto a las libertades civiles y políticas y la regulación de las desigualdades económicas y sociales –garantía de los derechos económicos, sociales y culturales⁹.

7. La función del Estado en la concepción del liberalismo individualista. se reduce a la protección del ámbito privado y a la no intervención del Estado en la lógica del mercado. Al respecto véase: Nozick, Robert. *Anarquía, Estado y Utopía*. México, FCE, 1988. p. 153 y ss.

8. Cortez, Francisco. *Liberalismo y legitimidad*. Medellín, documento mimeografiado. p. 16.

9. El tipo de Estado democrático al cual se hace referencia es aquel que proporciona a los individuos igualdad de oportunidades y, a la vez, regula las desigualdades económicas y sociales beneficiando a los menos favorecidos de la sociedad. Al respecto véase: Rawls, John. *Teoría de la justicia*. México, FCE, 1995. p. 62 y ss.

Esto exige del Estado una doble función: una acción positiva que significa una petición de actuación para que cumpla con las demandas de carácter económico y social que emanan de la sociedad y una acción negativa que implica la no interferencia de éste en el ámbito de la vida privada.

La acción positiva nos remite a un tipo de Estado que tiene la obligación y el compromiso de regular, garantizar e intervenir para proteger derechos fundamentales como los derechos económicos y sociales.

La acción negativa no se refiere al adjetivo que nombra una acción peyorativa. La acción negativa, al igual que la acción positiva son términos que la filosofía política contemporánea ha acuñado para diferenciar y explicar dos concepciones de libertad y la forma como estas nociones se desarrollan en el mundo moderno.

Mientras que la acción positiva exige del Estado actuación, la acción negativa exige del Estado no interferencia, es decir, no intromisión en la vida privada. Desde la segunda óptica los derechos humanos adquieren el carácter que la tradición liberal les había otorgado: un conjunto de libertades que se constituyen en un muro de contención de los ciudadanos frente al poder y las arbitrariedades del Estado en lo referido a la vida íntima y privada de los individuos.

Frente a la garantía de los derechos humanos fundamentales, y esto incluye las dos gamas de derechos, el Estado tiene la función de intervenir pero, a la vez, la obligación de no intervenir. Debe intervenir para garantizar derechos tales como la vida, la educación, el trabajo, pero no debe intervenir cuando su actuación va en contra del pleno ejercicio de los derechos individuales y políticos.

La legislación internacional sobre derechos humanos le impone al Estado un límite en el ejercicio de su poder soberano (Acción negativa) y, lo obliga a garantizar y satisfacer las necesidades básicas que le permiten a las personas el disfrute de un nivel adecuado de vida.

El reconocimiento a esta doble función del Estado coloca sobre el tapete la discusión acerca de los espacios actuales de intervención de éste. El Estado democrático sólo puede constituirse a través de la garantía plena de los dere-

chos civiles y políticos y de la intervención regulativa en la esfera económica para proveer un conjunto de condiciones básicas que hagan posible la realización de los ciudadanos en condiciones de vida digna.

Se asume aquí la intervención regulativa del Estado para corregir y compensar las deficiencias del mercado. Y para crear un escenario en el cual se reduzcan los problemas de desigualdad económica y social. Lo anterior nos hace pensar en bienes mínimos de subsistencia, en una equitativa igualdad de oportunidades y en medidas económicas y políticas de control y distribución de la riqueza.

Recapitulando se puede decir que:

- a) El carácter integral de los derechos humanos implica una relación indisoluble entre las libertades políticas –democracia– y las exigencias de igualdad económica y social –desarrollo.
- b) Los derechos económicos, sociales y culturales, como eje central dentro del segundo componente de la pareja democracia-desarrollo, tienen igual importancia que los derechos correspondientes al primer componente y,
- c) En este sentido, la plena vigencia de los derechos humanos no puede dejarse a la mano invisible del mercado, y sólo puede lograrse si el Estado consolida su acción en el sentido negativo y positivo señalado anteriormente. Es decir, si regula los efectos del desarrollo posibilitando unas condiciones mínimas de vida para los ciudadanos en el contexto del pleno respecto a las libertades individuales.

La asociación: fundamento de una sociedad justa

Jorge Giraldo Ramírez
Director General
Escuela Nacional Sindical

1. Introducción



Este escrito busca sustentar la importancia capital del derecho de asociación, en general, y del derecho de sindicalización, en particular, en la sociedad contemporánea y en el espectro de los derechos económicos, sociales y culturales.

Arranca mostrando de qué manera la asociación se consagró como un derecho a nivel internacional y de qué manera ha sido culturalmente relegado y fácticamente vulnerado en Colombia, tomando como referencia los últimos cinco años.

Ello explica el intento subsiguiente de argumentación sobre la relevancia del derecho de asociación en un horizonte democrático, productivo, pacífico y equitativo, para terminar con una hipótesis sobre la asociación desde la ética: la dignidad moral de las organizaciones.

2. La consagración del derecho

El origen de la asociación se confunde con el de la sociedad misma en los albores de la humanidad. Vista su potencialidad pronto la asociación se hizo exclusiva de los sectores fuertes de la sociedad, que negaron la misma posibilidad a los subalternos de la pirámide social.

Siendo un hecho social aceptado, la asociación nunca fue establecida positiva y legalmente. Era de suponerse que las revoluciones liberal-democráticas a finales del siglo XVIII consagraran ese derecho para las nuevas clases y sectores del partido revolucionario, pero, marcada por la lucha contra los estamentos medievales y prevenida por el riesgo que suponía el nuevo proletariado organizado, la burguesía no fue más allá de la promulgación de los derechos del individuo.

El nuevo poder político burgués, en pleno auge de la revolución industrial, y la nueva insurgencia obrera hicieron del XIX un siglo marcado por la disputa entre la burguesía y el proletariado que se manifestó frecuentemente en medidas sobre la asociación: En Inglaterra, con las Leyes contra las asociaciones (Combination Acts, 1800-1825) y los posteriores levantamientos del carlismo y los contragolpes del poder. En Estados Unidos, con la persecución a los sindicatos bajo los cargos de “conspiración para elevar sus salarios” o atentado a la soberanía nacional por “obstrucción a la libertad de comercio” (Tillman, pp 306 y 534). En Francia, bajo el simple expediente de la carnicería patentizada en la saña de Thiers sobre la Comuna de 1871.

Formadas grandes uniones nacionales estables en Europa y Estados Unidos, en los últimos 15 años del siglo, el derecho de asociación tuvo que esperar hasta el fin de la Gran Guerra para ser consagrado universalmente.

El Tratado de Paz de Versalles, firmado en 1919 (28 de junio) para protocolizar el mandato de los vencedores, creó en 26 artículos la Sociedad de las Naciones e incluyó una Carta de Trabajo con nueve principios que sustentaban la decisión de crear la Organización Internacional del Trabajo -OIT¹.

El Preámbulo del documento manifestaba la urgencia de “mejorar las condiciones del principio de libertad sindical” y el segundo principio fundamental (b) estableció que “la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante”.

Para 1921, la insuficiencia de la fórmula de libertad de asociación se había

1. Posteriormente la “Declaración de Filadelfia” (mayo de 1944) relanzó los fines y objetivos de la OIT. El tema se trata por aparte en esta misma edición.

hecho palpable en la agricultura y la OIT adopta el Convenio 11 dirigido a asegurarle a los trabajadores agrícolas “los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria”. Un convenio más general (87 de julio de 1948) postula la “libertad sindical y protección del derecho de sindicación” y otro más preciso (98 de junio de 1949) procura la “aplicación de los principios de sindicación y de negociación colectiva”.

Por estos años las Naciones Unidas promulgan la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (10 de diciembre de 1948) que establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas” (art. 20. 1.) y, más específicamente que “toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses” (art. 23. 4.).

Unos meses antes la “Declaración americana de los derechos y deberes del hombre” (Declaración de Bogotá, 1948) había sido más taxativa y a su vez más amplia:

“Art. XXII. Derecho de asociación. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden público, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”.

El “Pacto y Protocolo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas) especifica el derecho de sindicalización en su artículo 8 sin agregar novedades a los instrumentos anteriores.

La adscripción de Colombia a todos estos pactos y convenios desde la Ley 49 de 1919, adhiriendo al Pacto de Versalles, hasta las leyes 25 y 26 de 1976, ratificando los convenios 87 y 98, apenas ha superado el formalismo.

La Constitución Política de 1991 será un paso progresivo porque consagra por primera vez a ese nivel el derecho de sindicalización², y puede ser eficaz por los mecanismos de protección de los derechos fundamentales y la salvaguarda de la Carta por la Corte Constitucional³.

2. El derecho de sindicalización fue establecido en el Artículo 39 y el de asociación en el Artículo 38.

3. Ver: Viva la Ciudadanía.

3. El estado de los derechos de asociación y sindicalización en Colombia

1991 es el año indicado para hacer un corte en la evaluación de estos derechos por varias razones: el inicio de vigencia de la Reforma Laboral de 1990 (Ley 50), la expedición de la Constitución, la puesta en marcha de un agresivo programa neoliberal y la culminación de un ascenso de las luchas sindicales, campesinas y cívicas.

Un balance rápido, aunque no exhaustivo, del estado de las organizaciones civiles en Colombia fue hecho por el propio Gobierno Nacional y lo asumiremos para abreviar:

- “La gestión del Estado se centró casi exclusivamente en la promoción de la acción comunal” aunque “es necesario reconocer el precario número de organizaciones intermedias que articulan sus intereses”.
- “El sector laboral presenta bajos niveles de sindicalización” y “otro tanto sucede con las organizaciones campesinas”.
- En cambio “la organización gremial registra un avance significativo con la conformación del Frente Gremial” (DNP, pp 4-6).

Este balance que en principio luce precario por el único caso positivo de las organizaciones de los empresarios, termina siendo paupérrimo considerando la débil capacidad de acción de las mismas en sus actividades más destacadas en muchos años⁴.

En cuanto al derecho de sindicalización, hay tres fenómenos que menoscaban profundamente su ejercicio:

- La flexibilidad en los contratos de trabajo legalizada por la Ley 50 de 1990, que ha generalizado los contratos de corta duración.
- La violencia contra los sindicalistas que irrumpió con fuerza a mediados de los ochenta, y que arrojó un saldo de 674 asesinados entre 1991 y 1995

4. Me refiero a los pactos sociales de 1995 y 1996, en los que su poca representatividad no permitió sujetar a sus afiliados a los acuerdos, y al fracasado intento opositor durante la crisis política en 1996, que evidenció su baja convocatoria.

(Banco de Datos ENS).

- La intervención estatal de los sindicatos que opera como obstáculo a la libertad de sindicalización⁵, limitante de la negociación colectiva y factor de control abusivo en la vida interna de los sindicatos.

El resultado para el sindicalismo es dramático:

“Entre 1990 y 1994 han entrado en receso o han sido liquidados en Colombia 514 sindicatos, si entendemos estos sólo como sus directivas principales, pero si tenemos en cuenta la desaparición de sus filiales o subdirectivas en todo el país, la mortandad asciende a 1,044 organizaciones gremiales de trabajadores. Estas afiliaban aproximadamente 95,229 trabajadores. En esta cuantía sólo se contabilizan los afiliados por sindicatos que debieron ser disueltos o que forzosamente entraron en receso, no se incluyen allí los sindicalizados que perdieron cientos de sindicatos por reestructuración o reconversión de empresas o también por persecución sindical”⁶.

En medio de un cambio global en las estructuras productivas, la organización del trabajo y una ofensiva general contra el derecho del trabajo

“La Carta Política de 1991 ha puesto al trabajo en una triple esfera armónica, pues se le considera como valor, como derecho y como deber, de suerte que el derecho al trabajo es un elemento definitivo dentro de la estructura del Estado Social de Derecho”

(Viva la Ciudadanía, p 19).

Esta constitucionalización del trabajo y el derecho laboral, a pesar de que significa una ruptura con toda la legislación anterior, no ha contado con el desarrollo legal correspondiente⁷ generando innumerables conflictos legales y

5. En 1994 sobre las solicitudes de registro de sindicatos, el Ministerio de trabajo aprobó el 49%, aplazó el 34% y negó el 17% de inscripciones legales. Clima Laboral ENS: El Colombiano, noviembre de 1995.

6. Clima Laboral ENS: El Colombiano, 7 de julio de 1996.

7. Resulta sospechosa esta omisión en el desarrollo de la Constitución, más aún si ella coincide con la exclusión del Ministerio del Trabajo y sus dependencias del proyecto de modernización del Estado, llevada a cabo en el cuatrienio del Presidente Gaviria.

contradicciones, especialmente del empresariado con las instancias judiciales y la Corte Constitucional en particular.

Queda planteado que la voz del constituyente requiere una pedagogía ciudadana, un proceso arduo de formación, acercar la voluntad de sectores que se opusieron o se hicieron refractarios al acto constitucional, establecer los desarrollos legislativos y generar las nuevas prácticas que le den vida al fruto de ese pacto político en el campo de las relaciones laborales.

4. La asociación: fundamento de una sociedad justa

La generalizada mentalidad autoritaria y antisindical de las élites gobernantes y económicas del país ha prevalecido sobre las posibles bondades de la inclusión del derecho de asociación en nuestro cuerpo legal, como quedó expuesto.

Esta desventaja histórica de la sociedad colombiana se agrava ante el empuje de una globalización desarrollada con los criterios del neoliberalismo⁸ y la imposición de las políticas de ajuste estructural que contribuyen al fraccionamiento social y a la exclusión de enormes sectores de la sociedad.

La creciente valoración del concepto de sociedad civil en el actual contexto económico y político aparece entonces como paradójica, puesto que más allá del ente abstracto que aparece recurrentemente en el discurso sociológico actual, la sociedad civil cobra cuerpo en las organizaciones sociales, en la asociación de la gente.

La gran discusión está entre la concepción liberal de la sociedad civil que se encierra en la defensa de los derechos políticos y la representación del ciudadano individualmente considerado, y

“la formulación socialdemocrática de la ciudadanía como ‘plena e igual participación en la comunidad’ (que) se funde explícitamente en la formulación clásica de Marshall”

(Silver, p. 649).

8 Al respecto ver Gallin y Godio.

Una ciudadanía que “reconcilie el surgimiento del individualismo y la tradición de solidaridad” (Silver, p. 610), que contribuya significativamente a la integración social y le proporcione las condiciones a todos los seres humanos para hacerse su bienestar.

Esta capacidad y actualidad de agruparse cooperativamente ha sido reconocida desde distintas vertientes de pensamiento como un elemento fundamental para la construcción de una sociedad equitativa, democrática, próspera y pacífica.

Equitativa. La moral es un hecho sustancialmente social. No hay ética formulada sin consideración o referencia a la sociedad y es universalmente aceptado que es en el seno de las comunidades donde se socializa la persona, se forjan los valores, se construyen la identidad y el sentido de pertenencia y se ejerce el control moral. Este axioma se puede sintetizar sin ambages en la frase “no hay ética sin sociedad civil”.

Democrática. El ejercicio cabal de la asociación contribuirá a forjar las asociaciones de la sociedad contemporánea, garantizará el pluralismo y la representación múltiple de los intereses de la sociedad, fortalecerá la democracia política y permitirá reconstruir la solidaridad.

Próspera⁹. En el terreno del desarrollo, ya Fukuyama ha advertido sobre los costos económicos que para los Estados Unidos representará el debilitamiento de las asociaciones¹⁰. Y en nuestro país la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo ha sentenciado que

“es en las organizaciones donde ocurre la mayor parte del aprendizaje individual y colectivo y en donde se produce y aplica la casi totalidad del conocimiento y la innovación. Son ellas las generadoras del cambio mismo en todos los ámbitos de la vida”.

(Misión, p 109).

9. Ver Calderón, quien muestra la relación entre integración social y desarrollo económico.

10. “En el futuro, las consecuencias de la pérdida de capital social pudieran hacer más difícil implementar nuevos conceptos administrativos, como el de la manufactura ágil y la cooperación ‘virtual’, que dependen en gran manera de la habilidad de la gente para confiar en los demás en vez de depender de una compleja jerarquía burocrática y reglas formales”. Fukuyama p 7. Fukuyama asume el capital social como “la capacidad para trabajar juntos cooperativamente en grupos y organizaciones”, según el concepto de Coleman. P 6.

Pacífica. La relación directa entre el asociacionismo y la paz es sustentada desde dos vertientes diferentes. Un socialista como Luis Ignacio "Lula" da Silva asegura que si en Brasil

"no tenemos Chiapas es, probablemente, porque tenemos un PT; porque tenemos una Central Unica dos Trabalhadores; porque tenemos una Iglesia progresista. Todos estos factores permiten a los pobres creer en la lucha institucional como un camino factible"¹¹.

Y, desde la otra orilla, Fukuyama atribuye el aumento de "los litigios civiles y el crimen violento" en los Estados Unidos al declive de las asociaciones (p 7).

En el terreno laboral, los procesos modernos de trabajo sólo pueden darse a través de la cooperación y de la intervención de los trabajadores organizados. De otra parte, aunque las relaciones laborales pueden darse entre individuos, o entre una organización empresarial y un número indeterminado de individuos, los procesos de diálogo social y concertación tienen que partir de una relación lo menos asimétrica posible y ello implica en todos los casos reconocer la asociación de los trabajadores, toda vez que la asociación empresarial está supuesta en la existencia misma de la empresa.

Esto significa que los procesos de concertación recomendados en el terreno internacional desde la fundación de la OIT y mandados nacionalmente en el artículo 55 de la Constitución Política de 1991, exigen como prerrequisito la existencia de organizaciones autónomas y relativamente fuertes a la vez que sirven para cohesionarlas y ampliarlas.

5. Hipótesis: La dignidad Moral de las organizaciones

Peter Drucker ha definido la sociedad contemporánea como "la sociedad de organizaciones" (pp 54-75), tesis que Adela Cortina sintetiza diciendo que

"la clave de tales sociedades no es ya tanto la familia o el Estado-nación, como las organizaciones". (Cortina, a, p 82)

11. En Jerez, Ariel.

Tal apreciación es hecha tanto desde un análisis prospectivo de las condiciones en que se desenvolverá la sociedad postcapitalista como desde el ideal de que las organizaciones comunitarias se restauren y la sociedad recupere la integración (Drucker, p 188).

Una hipótesis dura, que pretende recuperar las relaciones entre ética y economía, y replantear los términos de la relación ética-sociedad, es la de la existencia de la dignidad moral de las personas jurídicas. La formulación es de M.T. Brown, quien asegura que

“las organizaciones son comunidades morales, lo cual significa que la interacción y las relaciones humanas presentes en ellas tienen una significación moral”

(citado por Cortina, b, p 278).

Un antecedente centenario de este planteamiento, que no sé si Brown recoge (al menos Cortina no lo hace), es una interpretación “escandalosa” de la Enmienda XIV de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Señala la Enmienda en su Sección 1 que

“Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a la jurisdicción de éstos son ciudadanos de los Estados Unidos y del estado en el cual residan. Ningún Estado podrá hacer o poner en vigor ley alguna que menoscabe las prerrogativas o las inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ningún Estado podrá tampoco privar a persona alguna de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido procedimiento jurídico; ni podrá negarle a ninguna persona que se encuentre dentro de su jurisdicción la protección igual de las leyes”¹².

La cita es del todo pertinente puesto que la Corte Suprema declaró que las corporaciones (en el caso concreto se trataba de una sociedad anónima) *son personas* y que tienen derecho a protegerse bajo la enmienda (Drucker, p 58), es decir que les asegura el derecho a la vida, la libertad y la propiedad.

12 La Enmienda fue ratificada el 9 de julio de 1868 y la jurisprudencia a la que se alude enseguida es de 1880.

Desarrollando este supuesto, ya había aventurado la hipótesis¹³ de que el derecho de asociación sería análogo al derecho a la vida y que como tal debiera ser asumido inicialmente desde un planteamiento ético de las relaciones laborales, y subsiguientemente debiera tratarse jurídicamente.

En el campo laboral, reitero que cualquier pretensión de eticidad en las relaciones laborales sólo puede tener sentido a partir de una relación entre organizaciones, empresa y sindicato.

Ahora bien, aunque es razonable la afirmación de que la condición de simetría en las relaciones entre trabajadores y empresas al interior de una unidad productiva es imposible¹⁴, debe aspirarse a que esas relaciones cumplan mínimamente los siguientes requisitos:

- Que las organizaciones sean autónomas en general, y particularmente entre ellas.
- Que las organizaciones tengan o se les reconozca el mismo nivel de representatividad y los mismos derechos.
- Que la existencia de las organizaciones sea una premisa de la relación laboral colectiva y que dicha existencia sea interdependiente, es decir que no se admita la desaparición unilateral no voluntaria¹⁵.

No son admisibles entonces los procedimientos que procuran instrumentalizar ciertos tipos de cooperación en el trabajo y la eliminación de las asociaciones autónomas, como se aplica actualmente en muchas políticas de relaciones industriales¹⁶.

13. En el Seminario “Ética y Relaciones laborales”, convocado por la ENS y la Universidad de Antioquia en agosto de 1995.

14. El tema se debate ampliamente en BAYLOS, Antonio y APARICIO, Joaquín. Los argumentos centrales son: la propiedad, los roles fijos directivo-dirigido, la subordinación legal y las consiguientes diferencias de poder.

15. Las implicaciones de este argumento pueden ser enormes; supondrían, por ejemplo, la eliminación de los pactos colectivos tal y como existen hoy en Colombia y la desaparición de todas las causales de liquidación de sindicatos diferentes a la propia voluntad o al cierre de la empresa.

16. “En el marco de las políticas empresariales, los ‘círculos de calidad’... abarcan no solamente... un mejoramiento general del ‘ambiente de trabajo’ o un deshielo en las relaciones de autoridad, sino proyectan a veces también de manera indirecta el debilitamiento de los sindicatos”. DOMBOIS, Rainer y PRIES, Ludger. P 19.

6. Conclusión

La importancia de la asociación en la sociedad contemporánea hace inaceptable su reducción jurídica a simple libertad, y su necesidad para un proyecto de sociedad democrática y próspera no permite que se le deje como un simple derecho.

En términos generales, podemos asumir como nuestra la conclusión de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo:

“...el país necesita promover la transformación de las organizaciones y multiplicarlas”.

(p 113).

Ello significa que es un deber del Estado levantar las barreras legales y administrativas que limitan el derecho de asociación, proteger su ejercicio y efectuar una labor de promoción de la organización de la gente.

Desde una perspectiva ética en las relaciones laborales y de responsabilidad de los agentes privados con la democracia, el desarrollo y la equidad en la sociedad, la asociación diversa y extensa de todos los ciudadanos debe ser respetada y promovida también por los particulares¹⁷.

La asociación permite que la gente exprese sus propios intereses, construya sus opiniones y comportamientos colectivos y autónomos, y asuma en sus propias manos la forja de su bienestar y su futuro.

De este modo, el cumplimiento de los derechos fundamentales, de los derechos económicos, sociales y culturales, y la consecución de la justicia social, no dependerán exclusivamente de la iniciativa del Estado, de la largueza de los empresarios sino del efecto de los contrapoderes que genera la población organizada.

17 En la afirmación de Rojas Rivero, “el tránsito del Estado liberal al Estado Social de Derecho supuso la incidencia de los derechos fundamentales también en el seno de las relaciones entre particulares”. P 48.

Bibliografía

- BAYLOS, Antonio y APARICIO, Joaquín. *Autoridad y democracia en la empresa*. Madrid: Trotta, 1992, pp 191.
- CALDERÓN, Fernando. "Gobernabilidad, competitividad e integración social". En *Revista Foro*, No. 29, mayo de 1996, pp 88-98.
- COLOMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Santafé de Bogotá: ESAP, 1991, pp 265.
- CORTINA, Adela. a) *Ética de la empresa*. Madrid: Trotta, 1994, pp 146. b) *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos, 1999, pp 287).
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Promoción de la participación de la sociedad civil: del derecho a participar a la participación efectiva*. Santafé de Bogotá: DNP, 1995, pp 23.
- DOMBOIS, Rainer y PRIES, Ludger. "Sistemas de relaciones industriales en el proceso de transformación económica y política en América Latina". En *Avances de investigación*, No. 1. Febrero de 1995, pp 97.
- DRUCKER, Peter. *La sociedad postcapitalista*. Santafé de Bogotá: Norma, 1994, pp 238.
- ESCUELA NACIONAL SINDICAL. *Clima Laboral, El Colombiano*. Varios.
- FUKUYAMA, Francis. "¿Es la asociación el corazón del progreso?". Santafé de Bogotá: *Lecturas Dominicales*, agosto 27 de 1995, pp 6-7.
- GALLIN, Dan. "Tareas del sindicalismo internacional frente a las transformaciones de la economía mundial". En *Revista de la ENS*, No. 40. Medellín: julio de 1996, pp 17-23.
- GODIO, Julio. *Los sindicatos en las economías de mercado en América Latina*. Santafé de Bogotá: Fescol, 1993, pp 176.
- JEREZ, Ariel. "Plantando semillas de ciudadanía". *Viejo Topo*, No. 95. Madrid: abril de 1996, pp 56-59.
- MISIÓN DE CIENCIA, EDUCACIÓN Y DESARROLLO. *Colombia, al filo de la oportunidad*. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República, 1995, pp 241.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia*. Santafé de Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996, pp 572.
- ROJAS RIVERO, Gloria. *La libertad de expresión del trabajador*. Madrid: Trotta, 1991, pp 254.
- SILVER, Hilary. "Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas". En *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 113, No. 56. Ginebra: OIT, 1994, pp 607-662.
- TINDALL, George B. y SHI, David E. *Historia de los Estados Unidos*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo, 1995.
- VIVA LA CIUDADANÍA. "La Corte Constitucional y el Derecho al Trabajo". En *Revista de la ENS*, No. 36. Medellín: 1995, p 17-24).
- ZULETA RUIZ, León (Comp.). *Cuaderno de Derechos Humanos N° 1. Documentos históricos y legislación internacional*. Medellín: ENS, 1992, pp 81.

**Supervisión internacional
de los derechos económicos,
sociales y culturales
-DESC-**

Julio Soler
Comisión Colombia
de Juristas

1. Introducción

sí como para los otros derechos humanos, los DESC cuentan con mecanismos internacionales de control para verificar que los estados los respeten.

Los DESC están establecidos y definidos en instrumentos internacionales.

En términos generales, la verificación y la evaluación del respeto de esos derechos es un problema de exigibilidad legal de los mismos. Hay numerosas imperfecciones del derecho internacional en esta materia, ya que en la mayoría de los casos no hay mecanismos judiciales para hacerlos efectivos. Esto implica que se deben explorar esos mecanismos y buscar la forma de hacer que los Estados respeten esos derechos.

El propósito de estas notas es presentar los mecanismos e instrumentos de supervisión existentes, sus posibilidades y limitaciones, y las consecuencias positivas que esos derechos tienen para la dignidad humana.

2. Cuerpo

2.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos

En 1948 se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, un

instrumento que menciona, entre otros, los derechos laborales, el derecho a nivel de vida adecuado, el derecho a la seguridad social, los derechos de la infancia y el derecho a la educación, así como el derecho a la participación en la vida cultural.

Los derechos laborales incluyen el derecho al trabajo y a la seguridad industrial, al salario equitativo, a la asociación sindical, y al descanso.

El derecho a nivel de vida adecuado incluye los derechos a la alimentación, a la vivienda, al vestido, a la salud y al bienestar, y a los servicios sociales básicos.

El derecho a la seguridad social incluye los seguros de desempleo, de invalidez, de vejez, y de pérdida de medios de subsistencia. En este derecho está incluida la asistencia especial para la maternidad y la infancia.

La sociedad debe estar organizada de manera que haya un respeto de los derechos mencionados; esto en sí es un derecho. También se debe hacer efectiva la igualdad y la vida con dignidad debe ser posible.

2.2 ¿Cómo se clasifican los instrumentos?

2.2.1 Por el carácter general o no de su alcance: Mirados panorámicamente se puede afirmar que existen dos clases de instrumentos internacionales de DESC: los generales y los específicos.

Los instrumentos generales son los que abarcan todos los derechos y son aplicables a todas las personas y grupos de personas.

Los instrumentos específicos son los que se refieren sólo a algunos derechos o protegen a determinados grupos sociales.

Hay dos instrumentos generales: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los instrumentos específicos tienen dos clasificaciones; una según los temas a que se refieren, y la otra según los grupos sociales cuyos derechos tutelan.

Por los temas son los que se refieren a los aspectos de libertad de asociación;

empleo; bienestar, progreso y desarrollo en lo social; derecho al disfrute de la cultura; desarrollo y cooperación internacional.

2.2.2 Por los grupos sociales cuyos derechos protegen, se tienen los dirigidos a proteger los derechos de las mujeres; los niños; los indígenas y las minorías étnicas y culturales; los trabajadores; etc.

2.2.3 Clasificación según el ámbito de competencia de los organismos de supervisión.

Desde este punto de vista existen dos clases de instrumentos: los originados en el sistema regional y los originados en el sistema universal. Se denomina instrumentos del sistema regional los creados por sistemas regionales, tales como la OEA en el caso americano, el sistema europeo de los derechos humanos, y la OUA en el caso africano. En el sistema universal se incluyen los de la ONU, la Unesco y la OIT.

2.2.4 Por el nivel de obligatoriedad de las disposiciones contenidas en el instrumento, estos se clasifican en los de mayor obligatoriedad y los de menor obligatoriedad.

Los de mayor obligatoriedad son los tratados internacionales, porque son creados con la voluntad de los estados con la expresa decisión de cumplir sus obligaciones y de aceptar la supervisión de los organismos creados para vigilar su cumplimiento.

En los DESC el más conocido es el Pacto de DESC; también existen la Convención Contra Toda Forma de Discriminación Racial, la Convención Contra Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer y la Convención de los Derechos de los Niños y las Niñas.

Los de menor obligatoriedad son los instrumentos que no tiene forma de tratados y por ello no son jurídicamente vinculantes. Por regla general son documentos que resultan de reuniones internacionales a las que asisten los estados y en los cuales se definen políticas en determinados temas y se adoptan compromisos.

Un ejemplo muy conocido de este tipo de instrumentos son las declaraciones

como la Declaración de las Cumbres (la Cumbre de Río sobre medio ambiente, la de Copenhague conocida como Cumbre Social, la de El Cairo llamada Cumbre Sobre Población y Desarrollo, la de Beigin sobre la Mujer y la de Viena sobre derechos humanos en general).

En las cumbres se producen también otros instrumentos de menor obligatoriedad, tales como los programas de acción, los códigos de ética, o directrices para políticas específicas.

Corresponde los estados que suscriben esos instrumentos cumplir las obligaciones en función de las reglas de funcionamiento del derecho internacional y en particular del principio de buena fe.

Existe otra clase de instrumentos internacionales que se sitúan en un terreno intermedio entre los tratados y los instrumentos no vinculantes; se trata de las recomendaciones de la OIT, que si bien no tienen la fuerza de obligatoriedad de los tratados, deben servir a los países como guías de acción.

Es de anotar que la efectividad concreta tanto de tratados como de otros instrumentos para mejorar la situación de los DESC depende de la capacidad de exigencia interna nacional, es decir, es la acción de los ciudadanos realizada de manera directa o a través de las diferentes formas de expresión de la llamada sociedad civil, como las ONGs y/o las organizaciones sociales y populares, la que finalmente logran que se transformen en hechos las normas y disposiciones de estos instrumentos.

3. Sistemas de supervisión de los DESC

Cómo funcionan:

Los Sistemas de supervisión de los DESC son mecanismos creados de acuerdo al derecho internacional en virtud de los tratados para asegurar el cumplimiento de los DESC y lograr avances en su desarrollo progresivo; evitar un deterioro de la situación social;

4. Limitaciones para la exigibilidad de los DESC que afectan la labor de supervisión

No existe en general una autoridad internacional que pueda obligar el cumplimiento de los DESC (existen en particular en Europa, pero no para todos los DESC; en las Américas hay organismos con algunas facultades para dirimir judicialmente casos específicos).

A pesar de estas limitaciones del derecho internacional los estados respetan habitualmente los pronunciamientos de los mecanismos de supervisión, a causa de la presión internacional (por ejemplo en el caso colombiano, donde la posibilidad que se nombre un relator en derechos civiles y políticos condujo al ejecutivo a adoptar algunas medidas positivas para mejorar la situación interna de derechos humanos). Con frecuencia los estados temen que otros estados les impongan sanciones económicas, tales como anular o disminuir preferencias arancelarias o tratos especiales en el orden comercial, o disminuir la asistencia económica o técnica.

La naturaleza misma de los DESC es otro factor que afecta su exigibilidad. El Estado puede ampararse en su situación económica para afirmar que no puede cumplir plenamente un cierto derecho (vivienda, alimentación, etc.).

Es necesario precisar que las medidas de aplicación y por ello los niveles de satisfacción de los DESC, están directamente ligados a las condiciones sociales, económicas y políticas de cada país; esto no implica que los estados tengan absoluta discrecionalidad para hacer o no efectivos esos derechos.

Existe un mínimo obligatorio para todos los países, independientemente de sus condiciones. Por ejemplo, en términos de alimentación todas las personas tienen derecho a estar protegidas contra el hambre, en el terreno de la educación todos tienen derecho a la educación primaria gratuita; en salud toda persona tiene derecho a la atención básica cualquiera sea su condición económica o su imposibilidad de remunerar el servicio. El contenido básico o mínimo de los DESC debe ser garantizado por todos los estados cualquiera sea la situación económica y social aun recurriendo a la cooperación internacional.

Son exigibles de manera inmediata algunos DESC por la naturaleza específica de sus contenidos. Por ejemplo el derecho a la igualdad (en su componente de no discriminación), así como el derecho de asociación sindical, el derecho a escoger el tipo de educación y una buena parte de los derechos laborales.

No hay duda de que los estados no pueden reducir sus compromisos de garantizar un mínimo de derechos económicos, sociales o culturales; por el contrario es su obligación lograr el máximo desarrollo de los mismos teniendo en cuenta sus condiciones económicas.

Es de anotar que aun en los derechos de aplicación progresiva, el Estado no puede actuar caprichosamente, en esta clase de derechos el Estado debe adoptar por lo menos las siguientes conductas, cuya vigilancia puede realizarse desde la llamada sociedad civil. El Estado debe adoptar medidas (incluidas las legislativas), dedicar el máximo de los recursos disponibles, así como utilizar eficazmente los recursos y lograr mejoras.

Las ONGs pueden intervenir, en los planos nacional, regional o municipal para presionar al Estado para que éste cumpla sus obligaciones en la materia.

5. Clases de supervisión

Existen dos clases de supervisión en materia de los DESC, según los niveles de obligatoriedad de sus pronunciamientos y la naturaleza controversial o no de sus procesos. Estas clases son la de naturaleza jurisdiccional o contenciosa y de naturaleza general o no contenciosa.

La de naturaleza general se llama la supervisión ordinaria o no contenciosa; esta se hace mediante diferentes mecanismos. El principal mecanismo utilizado es el de comités integrados por expertos independientes. También se usa el mecanismo de relatores. Son ejemplos el grupo de trabajo del derecho al desarrollo y el comité contra la prevención de la discriminación y protección de las minorías.

En términos generales las facultades de los comités son investigar el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado y producir conclusiones, observaciones y sugerencias o recomendaciones.

El Estado, por su parte, está obligado a cumplir las obligaciones indicadas y a presentar informes, así como acatar las observaciones y recomendaciones de los organismos de supervisión.

6. Análisis de los sistemas de supervisión

6.1 Los de orden regional son: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ambos vigilan los mismos derechos: prevención a la salud, educación, beneficiarse de la cultura, trabajo y justa remuneración, descanso y seguridad social, así como los derechos de educación primaria, huelga, asociación y propiedad privada.

Los instrumentos son la Carta Americana de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos Humanos y la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica.

6.1.1 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un organismo de supervisión cuasijudicial, encargada en primera instancia de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones establecidas para los estados en el Pacto de San José y en general de las obligaciones establecidas en la Declaración Americana de los Derechos Humanos.

La vigilancia se realiza utilizando informes generales que presentan los estados; este mecanismo no se ha usado y sus posibilidades están aún por explorar. El protocolo de San Salvador formaliza y afianza la facultad de la Comisión Interamericana para la Vigilancia. Este protocolo es un tratado multilateral que aún no ha entrado en vigencia porque no se han logrado las suficientes ratificaciones para que entre en vigor. El Estado colombiano está tramitando la ley que hace posible su ratificación.

La vigilancia también se realiza mediante el estudio de peticiones individuales (cuasijudicial).

Las peticiones individuales o de casos pueden presentarse respecto a los derechos de asociación sindical, educación y el derecho a la salud en tanto afecte el derecho a la vida. La comisión se ha ocupado también de proteger los derechos de los indígenas especialmente en lo referido a su autonomía cultural y la

facultad para disponer de sus recursos naturales.

Existe un procedimiento más o menos ritualizado, cuyos aspectos formales son el agotamiento de los recursos internos, o lo que es lo mismo la utilización de las acciones judiciales establecidas en el derecho nacional, la presentación de la solicitud dentro del plazo de no caducidad (dentro de los 6 meses siguientes al agotamiento del recurso interno cuando éste existe y cuando puede exigírsele razonablemente la satisfacción de esta carga procesal al reclamante), así como la observación de algunas otras formalidades.

Para estudiar y evaluar los casos se dan las etapas de instrucción, arreglo amistoso y resolución.

6.1.2 Otra institución encargada de supervisar los DESC es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo judicial en el sistema americano. Para que actúe esta corte se necesita presentar el caso mediante una petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o la solicitud de un estado.

Hasta la fecha la Corte Interamericana no ha estudiado ningún caso de DESC. Sin embargo se ha pronunciado indirectamente sobre el tema utilizando su facultad de ser órgano consultivo indicando que los DESC son judiciales e insinuando que le solicite una opinión específica que se permita desarrollar doctrinalmente el tema.

6.2 Los mecanismos del sistema universal

El sistema universal tiene mecanismos diferentes de los del sistema interamericano. En aquel existen dos órganos de supervisión del cumplimiento de los estados de sus obligaciones en materia de los DESC: la Organización de las Naciones Unidas –ONU y la Organización Internacional del Trabajo –OIT.

6.2.1 La OIT

La OIT es un organismo tripartito compuesto por delegados del gobierno, los trabajadores y los empleadores, su composición la determina un perfil político a sus actuaciones. Sus facultades son establecer normas que regulen la vida

del mundo laboral (hay innumerables convenios algunos de los cuales han sido ratificados por Colombia), y establecer mecanismos de supervisión de cumplimiento por parte de los estados de las obligaciones derivadas de los convenios y recomendaciones y verificar concretamente ese cumplimiento.

La OIT tiene varios mecanismos no judiciales relacionados directa o indirectamente con funciones de supervisión, tales como la Conferencia Internacional, la autoridad máxima de la OIT, que se reúne cada año. Es esta una instancia de carácter político competente para estudiar asuntos generales o temáticos y situaciones especiales de países. El estudio de casos de países procede cuando en ese territorio estén ocurriendo o existan graves y persistentes violaciones de los derechos laborales, en cuyo caso se incluyen en un párrafo especial dentro de la declaración general que produce la Conferencia.

La OIT tiene otros mecanismos de supervisión tales como la Comisión de Expertos, la Comisión de Normas y Mecanismos Especiales.

La Comisión de Expertos es un órgano técnico encargado de analizar las memorias que debe presentar anualmente cada gobierno sobre determinados convenios ratificados y los documentos alternativos producidos por el movimiento sindical y específicamente elaborados por las organizaciones más representativas.

Hecho el estudio, la Comisión de Expertos produce sus decisiones que pueden ser “solicitudes directas” a los estados para que envíen información adicional sobre aspectos que no cuentan con suficiente información, u *observaciones* a los estados para que ajusten su conducta a las obligaciones internacionales en la materia.

La Comisión de Normas es un organismo tripartito que cumple funciones políticas. Le corresponde analizar la adopción de normas por los países, y casos individuales (de países) por violaciones persistentes cuando se hayan incluido como casos de especial preocupación en el Informe General de la Comisión de Expertos.

Al estudio de la Comisión de Normas se llega, ya sea por recomendación de la Comisión de Expertos, o por decisión de la Conferencia.

Iniciado el trámite y previo procedimiento conciliatorio se produce una decisión que debe ser pública y puede implicar, en casos específicos, el envío de una misión de asesoramiento técnico al país transgresor.

La Comisión Colombiana de Juristas, en casos de asesoramiento a la CUT ha buscado que el caso colombiano sea estudiado por el Comité de Normas. El estudio del caso de un país por el Comité de Normas es un indicador de la preocupación de la OIT por la situación de los derechos laborales en esa nación, independientemente de los resultados finales que se obtengan como producto de la supervisión.

Para actuar ante la OIT existen procedimientos llamados contenciosos: procedimientos de reclamaciones y de quejas. Las reclamaciones son planteadas por organizaciones, ya sea de empleados o de trabajadores. Las quejas, por su parte, son solamente presentadas por estados.

Al utilizar un procedimiento contencioso, el caso debe ser presentado ante el Consejo de Administración de la OIT. Es necesario tener en cuenta algunos requisitos formales de admisibilidad. Los casos pueden ser presentados por organizaciones sindicales de empleados o trabajadores, pero nunca a título individual. Hay una etapa de conciliación en la cual se realizan diferentes esfuerzos por lograr una solución amigable. Si no se obtiene, se emite una decisión final, que debe ser pública. Algunas reclamaciones de organizaciones sindicales y un alto porcentaje de las quejas de los estados son finalmente decididas por un organismo creado para el efecto llamado Comisión de Encuesta. Sus pronunciamientos son obligatorios y pueden ser remitidos a la Corte Internacional de Justicia para hacerlos efectivos judicialmente.

Existen también algunos procedimientos especiales que acompañan acciones específicas en los casos de libertad sindical y acciones contra discriminación en el empleo.

Todo esto puede dar lugar a recomendaciones específicas que se publican en los órganos de difusión de la OIT.

El sindicalismo colombiano ha recurrido a la acción supervisora de la OIT en múltiples ocasiones, sin embargo estos recursos no han sido debidamente documentados en muchas ocasiones, o no se les ha hecho seguimiento o difusión

de las conclusiones. Colombia ha recibido numerosos pronunciamientos de la OIT. En este año la Comisión Colombiana de Juristas termina el proceso de recopilación de esas decisiones para publicarlas en forma de libro.

Como consecuencia de los pronunciamientos de la OIT se han logrado algunos cambios positivos: en uno de ellos se obtuvo la no disolución sindical por vía administrativa; en otro, se logró que se adoptara el mecanismo de la personería jurídica automática. Estas figuras implicaron cambios legislativos impulsados por el ejecutivo.

6.2.2 La ONU. Los mecanismos de supervisión de las Naciones Unidas.

En la ONU existen varios comités de supervisión que administran mecanismos relacionados con los DESC: el Comité de DESC, el Comité Contra toda Forma de Discriminación Racial, el Comité Contra toda Forma de Discriminación contra la Mujer y el comité encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención de los Derechos de los Niños y de las Niñas.

La vigilancia del Pacto de los DESC está a cargo del Consejo Económico y Social–ECOSOC, éste creó primero un grupo de trabajo y luego un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La vigilancia la realiza principalmente a través de los informes que le envían los estados, con la colaboración de organismos técnicos de la ONU (tales como la OMS, la OIT o la UNICEF) y de las ONGs nacionales e internacionales.

Los estados deben presentar informes cada cinco años sobre el estado de cumplimiento de sus obligaciones generales en materia de DESC.

Se ha publicado un manual de presentación de informes que recomienda incluir, entre otros, medidas legislativas, evaluaciones del cumplimiento de las obligaciones estatales, niveles de satisfacción de los derechos –incluyendo documentos estadísticos–, y recursos jurisdiccionales de protección.

El Comité de DESC invita a las ONGs a participar directamente en el procedimiento de evaluación.

Las ONGs no necesitan tener estatuto consultivo para participar, a diferencia de lo que pasa con los otros comités.

Las ONGs pueden participar ya sea solicitando la inclusión de preguntas en el cuestionario que el Grupo de Trabajo envía a los gobiernos para que estos precisen los aspectos incompletos de sus informes y especialmente pueden intervenir enviando informes paralelos alternativos –elaborados por las ONGs nacionales.

También pueden participar interviniendo directamente en las sesiones en las cuales se analiza la situación del país, o discutiendo informalmente los borradores para la elaboración de conclusiones y recomendaciones finalmente definidas y adoptadas por el Comité. Los documentos alternativos son publicados como documentos oficiales o como documentos de trabajo por el secretario del Comité de DESC. Los documentos alternativos oficiales no pueden ocupar más de tres hojas y los documentos alternativos de trabajo no pueden extenderse más de 10 hojas.

Hay un procedimiento interno en Comité de DESC para el análisis de los informes. En una primera etapa pública se realiza una sesión con gobierno y con organismos especializados y luego con las ONGs; en la segunda etapa el Comité delibera en foro cerrado y finalmente se adoptan y se publican las conclusiones y recomendaciones.

Además de publicar conclusiones y recomendaciones el Comité de DESC puede adoptar otras medidas, tales como solicitar al gobierno informes adicionales extemporáneos, enviar misiones técnicas, enviar información sobre situaciones preocupantes al Consejo de Administración para que las remita a la Asamblea General.

6.2.3 El Comité contra la Discriminación Racial, en general sigue el mismo procedimiento que el Comité de DESC, con algunas diferencias: estudia los informes que deben ser presentados por los estados cada dos años (en los informes gubernamentales debe aludirse a las vías que existen en la legislación nacional que en la órbita del derecho penal permitan sancionar la discriminación), y recibe comunicaciones de personas o grupos de personas que dinamizan su poder de supervisión.

6.2.4 El Comité Contra la Discriminación de la Mujer recibe informes de gobiernos cada dos años, y exige a los estados que cuenten con mecanismos de publicación nacional de sus conclusiones.

Para aclarar lo arriba mencionado, es interesante considerar un ejemplo específico de pronunciamiento de Conclusiones y Recomendaciones del Comité de DESC.

En diciembre del año pasado el Comité estudió el caso de Colombia con una dinámica de participación de ONGs colombianas, produciendo un importante documento de conclusiones y recomendaciones. Su importancia radica en que es un pronunciamiento vinculante (aunque no judicialmente exigible); abarca la casi totalidad de los derechos y la situación de casi todos los grupos sociales; diferencia claramente entre las normas y la realidad entre las estadísticas generales y la situación de los grupos; analiza los problemas de violencia no sólo como dificultades para el desarrollo de los DESC, sino como causas de la violencia (evita la tesis del Estado-víctima) e insinúa la utilización de un mecanismo nacional de seguimiento.

En las conclusiones se pronuncia críticamente sobre la pobreza, la situación de los niños, específicamente en situaciones de trabajo, mortalidad, abandono, violencia y “limpieza social”.

También se pronuncia sobre problemas de discriminación contra la mujer, desplazamiento forzado, problemas laborales (especialmente relativos al descenso real del salario mínimo, derecho de asociación, negociación y huelga, así como a la seguridad en el trabajo), situación de vivienda y servicios, y educación (especialmente primaria).

En las recomendaciones propone, entre otras, la modificación del sistema impositivo, la adecuación de programas de desarrollo para combatir la pobreza, evitar la reasignación del presupuesto social, priorizar la atención a las necesidades básicas de la población, y aumentar la atención a madres comunitarias, indígenas, desplazados y marginados.

Vista la naturaleza del informe del Comité de DESC, el autor de este informe considera que corresponde a las ONGs que trabajan en los DESC y en la pro-

moción del desarrollo utilizar al máximo las conclusiones y recomendaciones del Comité DESC; para esto sería conveniente asociarse para hacer un seguimiento efectivo de las medidas adoptadas por el gobierno. Para el efecto sería conveniente intercambiar información entre ONGs de desarrollo y derechos humanos, sistematizarla y organizar propuestas, y recoger situaciones concretas y exigir la realización de los DESC de grupos específicos escogidos como casos emblemáticos, y además presionar para que las evaluaciones de los DESC se incluyan en los informes de la Comisión de Seguimiento de las Recomendaciones Internacionales, creando de esta manera un mecanismo de diálogo con el Estado.

7. Conclusión

Como puede observarse, existen instrumentos y mecanismos internacionales relativos a los derechos humanos, que permiten que las ONGs incidan en la mejoría de estos derechos y en el avance del desarrollo social en el país. A pesar de sus limitaciones, estos recursos pueden y deben utilizarse para mejorar el nivel de bienestar de la población y para aumentar las potencialidades y la eficacia real del derecho internacional en lo relativo a los derechos humanos.

**La OIT:
Sus funciones, estructura y
mecanismos de control**

Norberto Ríos Navarro
Director de Programas
Escuela Nacional Sindical

Antecedentes



En 1914 la Federación Americana del Trabajo (AFL) bajo la presidencia de Samuel Gompers solicitó la realización de una Conferencia Internacional del Trabajo al mismo tiempo y en el mismo lugar donde se celebrara la Conferencia de Paz a propósito de la primera Guerra Mundial . En igual sentido se pronunció León Jouhaux Secretario General de la Confederación General de trabajadores de Francia (CGT).

En 1916 los sindicalistas de los países aliados realizaron un congreso en Leeds, Inglaterra, y aprobaron llevar a la Conferencia de la Paz una Carta Internacional del Trabajo para que fuera incluida en el tratado.

Todos estos esfuerzos obedecían a la necesidad inaplazable de que todos los países adoptaran una reglamentación internacional del trabajo que consagrara un mínimo de garantías sociales para los trabajadores del Mundo.

El 11 de abril de 1919 fue fundada la OIT, fecha en la cual la Asamblea Plenaria de la Conferencia de la Paz de Versalles aprobó el informe de la Comisión de Legislación Internacional de Trabajo. La constitución de la OIT quedó incluida en el aparte XIII del tratado de Versalles.

Gompers y Jouhaux participaron en la conferencia de Versalles y Gompers presidió la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo.

Su misión

El preámbulo de carta de constitución de la OIT expresa con suficiente fuerza y claridad la misión y propósitos del organismo de las naciones dedicado a los asuntos del trabajo.

“Consideramos que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social.

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes de trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez e invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas.

Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituirá un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países...”

Funciones principales

1. Normativas. Elabora normas internacionales del trabajo que atañen a la mayoría de los trabajadores o a grandes categorías profesionales de todos o casi todos los estados miembros.

2. Control regular sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Convenios y Recomendaciones. Cuando un estado miembro ratifica un Convenio está suscribiendo un Tratado Internacional y contrayendo por ello ciertos compromisos, uno de ellos la aceptación de unos órganos y procedimientos de control.

3. Cooperación técnica. La OIT presta a los Estados miembros asesoría en la formulación de políticas y programas laborales.

4. Información, estudio e investigación. Permanentemente la OIT realiza investigaciones y construye opiniones sobre el mundo del trabajo los cuales difunde a través de una serie de publicaciones periódicas en Inglés, Francés y Español.

Estructura

La OIT es un organismo tripartito en el que los Gobiernos, los Empleadores y los Trabajadores, en pie de igualdad, discuten y adoptan las normas internacionales del trabajo. La Organización comprende:

1. La Conferencia Internacional del Trabajo –CIT, órgano supremo de la OIT en la que se discuten las cuestiones sociales y se adoptan los Convenios y las Recomendaciones. Cada Estado Miembro se hace representar en la reuniones de la Conferencias por una delegación tripartita.

Cada país está representado en la conferencia por cuatro delegados, acompañados de consejeros técnicos. De los cuatro delegados, dos representan al gobierno, uno a los empleadores y otro a los trabajadores.

2. El Consejo de Administración –CA, compuesto por representantes de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, que ejerce las funciones de organismo ejecutivo y elige al Director General de la Oficina. Este consejo se renueva cada tres años.

La composición del Consejo de Administración es tripartita, lo integran 56 miembros, la mitad de los cuales (28) son gubernamentales, diez son miembros de derecho, corresponden a los países de “mayor importancia industrial”,

Los otros 18 países miembros son elegidos en la Conferencia por los delegados gubernamentales; los otros 28 miembros del Consejo corresponden a 14 delegados de los trabajadores en la Conferencia y 14 a delegados empleados.

3. La Oficina Internacional del Trabajo. Secretaría operativa de la institución, dirige y coordina todas sus actividades, reúne y estudia la documentación que recibe de todo el mundo y edita numerosas publicaciones. La Oficina tiene varios Departamentos encargados de desarrollar las diversas actividades de la OIT.

Normas

1. Convenios

Son las normas de mayor rango e importancia que adopta la Conferencia Internacional de trabajo. Un Convenio, al ser ratificado, constituye un instrumento internacional de cumplimiento obligatorio.

2. Las recomendaciones

Son normas que llenan vacíos o complementan los Convenios, contienen disposiciones más detalladas y contribuyen a la formulación de políticas sociales. Las recomendaciones no se someten a la ratificación, aún cuando cada Gobierno debe enviarlas a su órgano legislativo para que les de forma de ley o adopte otras medidas.

3. Resoluciones

También hace parte del bagaje normativo de la OIT las resoluciones que sobre diversos temas aprueba, cada año, la Conferencia Internacional del Trabajo. La mayoría de las veces es el grupo de los trabajadores el que presenta proyectos de resoluciones sobre puntos de especial interés que deben ser materia del orden del día de una próxima Conferencia.

4. Conclusiones y resoluciones de las comisiones de industria

Responden a las necesidades más urgentes de cada sector, por ejemplo, de las

industrias mecánicas, del hierro y del acero, de las industrias químicas, del petróleo, etc. Estas Resoluciones son susceptibles de ser aplicadas a través de los contratos colectivos, reglamentos o acuerdos de empresa.

El Director General rinde informes periódicos al Consejo de Administración de la OIT sobre el curso dado a las Resoluciones emanadas de las Conferencias y Comisiones aquí mencionadas.

Características de los convenios y recomendaciones

Universalidad:

Todo el proceso de adopción y aplicación de las normas internacionales del trabajo se orienta a la universalidad, o sea que cada Convenio o Recomendación, se estructura en forma tal que puede ser aplicado por todos los países a fin de que pueda proteger a todos los trabajadores.

Flexibilidad:

Puesto que las normas internacionales del trabajo son de naturaleza universal, para que un convenio pueda aplicarse en países de diferente grado de desarrollo tiene que ser suficientemente flexible.

Normas mínimas:

Las normas internacionales, cuya primera característica es la universalidad, son normas mínimas, lo cual permite a los legisladores nacionales adoptar disposiciones más avanzadas, sin que en ningún caso los trabajadores vayan a ser perjudicados.

Inadmisibilidad de reservas:

Todo Convenio y toda Recomendación tiene que ser sometido a la doble discusión, o sea, en dos sesiones distintas a la Conferencia, por ello una vez que el Convenio entra en vigencia, es inmodificable. Aparte de las disposiciones especiales contenidas en los propios Convenios que permiten a los Estados

que los ratifican el limitar o calificar las obligaciones que asumen por la ratificación, es inadmisibles la ratificación con reservas.

Proceso de expedición de los convenios y recomendaciones

Discusión y Aprobación. Para que un convenio tenga el vigor de un Tratado Internacional debe ser discutido y aprobado en dos sesiones de la conferencia y por una mayoría calificada de dos terceras partes.

Los miembros se obligan a someter el convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la conferencia, a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, a efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas.

Entrada en vigencia. Todo Convenio entra en vigencia doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos países miembros hayan sido registradas ante el Director General de la OIT y posteriormente, a cada Estado que lo ratifica, doce meses después del registro de su ratificación.

Denuncia. En general, la denuncia puede hacerse a la expiración de un período de diez años a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigencia, pero antes de proceder a una denuncia el Gobierno interesado tiene que consultar a los organismos de empleadores y de trabajadores. De todas maneras, la denuncia no surte efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado dicha denuncia. Si el Convenio no es denunciado continua en vigencia por períodos de diez en diez años.

Sin embargo cada Convenio contiene un artículo que define las condiciones que ha de observar el Estado que lo ratifica para proceder a su denuncia.

La revisión total o parcial de un Convenio consiste en adoptar un nuevo convenio, sobre la misma materia. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo Convenio, la ratificación por un país del Convenio revisor implica "ipso jure" la denuncia automática del Convenio anterior.

Memorias:

En cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 22 de la Constitución de la OIT, cada Gobierno está obligado a “presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una Memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido”.

Las memorias pueden ser memorias detalladas o generales.

Memorias detalladas. Son la primera que se presenta sobre un convenio, una vez que éste ha entrado en vigor para el respectivo Estado; las dos siguientes se presentan con un intervalo de dos años y luego cada cuatro años.

Memorias generales. Las que rutinariamente presentan los Estados cada año sobre el cumplimiento de los convenios o sobre los procesos de ratificación.

En ocasiones el Consejo de Administración solicita informes a los Gobiernos sobre las medidas tomadas para la aplicación de Convenios no ratificados y de las Recomendaciones. Copias de esas Memorias deben ser entregadas por el Gobierno a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Estas organizaciones también pueden enviar directamente a la OIT sus observaciones y comentarios acerca de las Memorias en referencia.

Órganos y procedimientos de control de las normas de la OIT

En principio resulta importante decir que la interpretación de las normas de la Constitución de la OIT y de los convenios es competencia de la Corte Internacional de Justicia. Tanto los fallos como las opiniones consultivas de la Corte son obligatorias.

Para vigilar el cumplimiento de las Normas internacionales del trabajo, la OIT cuenta con varios organismos y procedimientos de control a saber:

a. Procedimientos regulares

1. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Los gobiernos tienen la obligación constitucional (art. 19) de informar periódicamente a la OIT sobre el estado de la normatividad legal y la realidad práctica en lo atinente a convenios no ratificados y a las recomendaciones.

La Comisión de Expertos es un organismo permanente y fundamentalmente técnico, estudia las memorias que cada año envían los Gobiernos sobre la manera como están aplicando los Convenios ratificados –y en ocasiones los no ratificados, formula a los gobiernos observaciones respecto a los aspectos legales o prácticos que se encuentran en contradicción con el convenio que se examina.

Está integrada por 20 juristas eminentes de diferentes países , nombrados por el Director General a título personal y por tanto no representan a sus países de origen. Las deliberaciones de la C. de E. se realizan anualmente en Ginebra Suiza y tiene carácter confidencial.

Sus conclusiones pueden tener la forma de:

a. solicitudes directas . Se transmiten a los gobiernos afectados, no son materia de publicación y pretenden aclarar puntos, solicitar informaciones o tocar aspectos técnicos.

b. Las observaciones. Se producen en casos de violaciones graves o persistentes y se publican en el informe del C. de E. que por su importancia son discutidos en la Conferencia Internacional del Trabajo -CIT-. Estos informes son la materia prima que utiliza el CACRECIT para elaborar el informe anual (Memorias) sobre el cumplimiento por parte de los Estados de los Convenios y Recomendaciones .

2. Comisión de aplicación de convenios y recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo (CACRECIT). Es de integración tripartita con miembros del Consejo de administración , por ello se puede concluir que tiene una característica predominantemente política y no técnica.

Su debate se realiza a partir del informe de la Comisión de Expertos. El CACRECIT efectúa un examen de los países que ofrecen problemas importantes respecto de uno o más convenios en materia de sumisión. El informe de conclusiones se publica en las actas del CIT y se propone a la plenaria para su adopción.

Al estudio de la comisión de Normas se llega por recomendación de la Comisión de Expertos , o por decisión de la Conferencia. Iniciado el trámite y previo procedimiento conciliatorio se produce una decisión que debe ser pública y puede implicar, en casos específicos , el envío de una misión de asesoramiento al país trasgresor.

El estudio del caso del país por el Comité de Normas es un indicador de la preocupación de la OIT por la situación de los derechos laborales en esa nación, independientemente de los resultados finales que se obtengan como producto de la supervisión.

3. Asesores

El sistema regular de control de la OIT es complementado por dos modalidades de asesoramiento que además de tener esta naturaleza cumple un rol de presión política.

a. Consejeros regionales para las normas. Estos son funcionarios que de manera informal asisten a los gobiernos sobre medidas que podrían tomarse para armonizar el derecho interno con la normatividad internacional, explicar los alcances de los comentarios del Comité de Expertos, etc.

b. Representante del Director General. Examina con los funcionarios respectivo las formas de armonizar el derecho interno con uno o varios convenios ratificados o las circunstancias que constituyen óbice para que un convenio sea ratificado.

Las misiones de contacto directo se producen en algunos casos a iniciativa de los órganos de control y con la aquiescencia del respectivo gobierno.

b. Procedimientos contenciosos

En estos procedimientos va implícita la controversia, bien entre organizaciones de trabajadores y empleadores y un Estado o bien entre dos Estados que son parte de un convenio dado.

1. Las Reclamaciones

Se inicia a iniciativa de cualquier organización de trabajadores o empleadores.

La titularidad. El derecho de reclamar se deriva del solo hecho de ser una organización de los trabajadores o de los empleadores, sin que se requiera una organización de envergadura nacional, ni que la organización querellante tenga un interés directo en el asunto, tampoco se exige que su domicilio se encuentre en el país contra el cual se formula la querrela.

Presentación. La reclamación se presenta ante el consejo de administración.

Condiciones de admisibilidad: Que la reclamación provenga de organizaciones de los trabajadores o empleadores; que mencione que se acoge al artículo 24 de la constitución de la OIT; que el estado querrellado sea miembro de la OIT y que haya ratificado el convenio cuya violación se le imputa; presentar pruebas de la violación.

Admitida la reclamación el C. de A. nombra de su seno un Comité Tripartito. El comité discute en forma confidencial el caso y presenta al Consejo de administración un informe que contiene conclusiones y recomendaciones.

2. La Queja

Se presenta cuando es un Estado el que querrela a otro por incumplimiento o violación de un convenio en el que ambos tienen la calidad de partes. El C. de A. puede poner en marcha este procedimiento de oficio o a instancia de un miembro de la CIT. Este procedimiento se adelanta aún cuando el gobierno querrellado se abstenga de participar o se oponga a él.

Titularidad. Los estados, el C. de A. o algún miembro del CIT.

Presentación. Ante el Consejo de Administración.

Condiciones de Admisibilidad. Iguales a las exigidas para la presentación de las reclamaciones.

Cuando el Consejo de administración lo considera pertinente nombra en estos casos una Comisión de Encuesta, integrada por tres personalidades independientes. La comisión realiza una audiencia donde invita a las partes y generalmente visita al país objeto de Encuesta. Finalmente la comisión prepara un informe que somete a consideración del C. de A. y que transmite a las partes.

Sus pronunciamientos son obligatorios y pueden ser remitidos a la Corte Internacional de Justicia para hacerlos efectivos judicialmente.

En caso de desacuerdo de un gobierno con el informe de una Comisión de Encuesta, puede acudir ante la Corte Internacional de justicia dentro de los tres meses siguientes a su notificación. El fallo de la corte es irrecurrible y de obligatorio cumplimiento.

Procedimientos especiales

1. Procedimiento contra la discriminación en relación con el empleo

Se establece en 1973 y atiende problemas de discriminación en relación con el empleo que afectan a grupos de personas identificados por sus convicciones políticas o religiosas y por sus condiciones sociales o étnicas . Puede ser puesto en marcha por:

Un Estado; una organización del trabajadores; una organización de empleadores;

2. Comité de Libertad Sindical (C.L.S.)

Creado en 1959. De composición tripartita, lo integran 9 miembros elegidos del seno del Consejo de Administración.

Examina las quejas relativas a la violación de los derechos sindicales y formula recomendaciones al Consejo de Administración que , a su vez llama la atención a los gobiernos sobre las anomalías encontradas y les exige ajustar la legislación y sus practicas a las disposiciones de los convenios. El Comité verifica en cada caso particular si el respectivo gobierno ha asegurado o no dentro de su territorio el libre ejercicio de los derechos sindicales sin importarle si las violaciones se imputan a agentes del gobierno o de los empleadores, en tanto las responsabilidades por cumplimiento de los convenios recaen en los gobiernos como representantes de los Estados.

La titularidad para presentar quejas ante el C.L.S. la tienen las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La organización afectada no debe tener

cobertura nacional, ni poseer Personería jurídica, la naturaleza sindical de la organización la determina el Comité, ello con el propósito de recibir quejas de organizaciones que el estado les haya negado la Personería jurídica o el carácter de organización sindical o que hayan sido disueltas.

También tienen Personería para presentar quejas las organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores, tengan o no carácter consultivo ante la OIT.

Condiciones de admisibilidad

- a. Que la queja sea presentada por escrito.
- b. Que venga debidamente firmada por el representante de una organización facultada para presentarla.
- c. Acompañarse de pruebas que apoyen las alegaciones sobre violación de los derechos sindicales.

3. La comisión de Investigación y conciliación sindical en materia de libertad sindical (CICLS)

Fue creada en 1950 para examinar las quejas que sobre violación a la libertad sindical presenten el Consejo de administración y la Conferencia Internacional del trabajo y que por sus gravedad ameriten una Comisión de Encuesta. Esta comisión la integran personalidades independientes designadas por el C. de A.

Material de referencia.

1. La Constitución de la OIT
2. Las normas internacionales del trabajo y su aplicación en Colombia. Justino Espinosa S. I.F.G.C. Bogotá 1994.
3. Control de la OIT. Alberto León Gómez. Asmedas Secc. Antioquia. 1995.

**La acción de tutela,
su importancia
y su aplicación respecto
de los derechos económicos,
sociales y culturales**

Luis Fernando Henao
Defensoría Laboral
Escuela Nacional Sindical

Introducción



Se pretende aquí, de modo general, resaltar la importancia de la tutela a efectos de la protección de los derechos humanos y, de modo particular, indicar la posibilidad de que a través de este mecanismo se puedan proteger los derechos económicos, sociales y culturales en el entendido de considerarlos como fundamentales. Esto último puede resumir de manera perfecta el contenido de este escrito, es decir, recorreremos un breve camino desde la definición misma de derechos económicos, sociales y culturales, pasando por la figura de la tutela, para terminar inter-relacionando ambas cosas y concluir con algunas sentencias de tutela en donde se hayan protegido clásicos derechos económicos, sociales o culturales en el ámbito que nos interesa cual es el de las relaciones laborales.

Este escrito no se ocupará de las definiciones más específicas en torno de conceptos en el campo de los derechos humanos puesto que esa es tarea de otros escritos que también hacen parte de esta cartilla. Solo acudiré a definiciones generales a efectos de guía del artículo.

Me excuso entonces, de definir tales conceptos en ese campo aunque parezcan abstrusos, y se mencionarán con el supuesto de que el lector conoce el objeto de que se esté hablando en cada caso.

Derechos económicos, sociales y culturales

Antes de hacer cualquier tipo de análisis en torno al tema que nos ocupa, hay que comenzar por definir, sin pretender una delimitación exacta del tema, el concepto de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), pues en torno de él girará este artículo.

Según la elaboración más acabada de la doctrina internacional de los derechos humanos¹, podemos entender por DESC aquella parte de los derechos humanos que apuntalan a que el ser humano, por el solo hecho de serlo, tenga un nivel de vida digno. Esta dignidad en la calidad de vida hace referencia a las condiciones igualmente mínimas para que el individuo ejerza la libertad, la autonomía y sus potestades ciudadanas.

Tutela

Una vez dado ese primer paso, demos una idea explicativa de la figura jurídica de la tutela. Según el art. 86 de la Constitución Nacional, la tutela es aquel mecanismo que permite a toda persona acudir ante los jueces, en todo momento y lugar, para lograr, a través de un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando estos se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

El artículo mencionado indica, además, en qué consistirá la protección, la procedencia de la acción, el término que tiene el juez para resolver la tutela² y, por último, deja a la ley la tarea de establecer en qué casos puede incoarse la tutela en contra de particulares.

El decreto 2591 de 1991 reglamentó la acción de tutela del artículo 86 de la Constitución Nacional y luego el decreto 306 de 1992 hizo lo propio respecto de la misma norma.

1. Se cita esta por considerarse la más sencilla y acabada.
2. Es la primera ocasión en la historia del constitucionalismo colombiano que se establece un plazo de carácter constitucional (en este caso de diez días), esto es, un plazo impuesto por el propio constituyente y por tanto mucho más difícil de obviar por parte de los jueces encargados de resolver las peticiones de protección.

De la lectura de los decretos reglamentarios, del propio artículo constitucional y de la jurisprudencia al respecto, podemos desprender los aspectos más trascendentes de esta figura; obviamente no es este un intento de parafrasear lo que las precitadas normas indican, pues para eso están las casas editoriales y no este artículo.

Vale decir que cuando la norma informa que cualquier persona podrá interponer la acción de tutela, se está refiriendo a todo ser humano y además se está incluyendo a todas las personas jurídicas, esto es, no se requiere que la persona afectada sea mayor de edad o que sea una persona natural, los menores y las personas jurídicas también pueden hacerlo³.

También se estableció un límite territorial al mecanismo de la tutela puesto que se dispuso que esta deberá interponerse ante un juez con jurisdicción en el lugar en donde se lleva a cabo la vulneración o amenaza del derecho constitucional fundamental. Aunque el artículo constitucional establece que la acción puede interponerse ante cualquier juez (y con esto el decreto estaría yendo más allá de lo que se le permite), nos parece que ese requisito no es insano y por el contrario redunda en la eficacia de la tutela como mecanismo de protección⁴.

El inciso segundo del numeral primero del art. 6º del decreto 2591 de 1991, establecía que “...*Se entiende por irremediable el perjuicio que solo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización*”.

A su vez, el decreto 306 de 1992 desarrolló en su art. 1º el precepto del 2591 señalando taxativamente en qué casos no había perjuicio irremediable. Pues bien, la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo citado del decreto 2591⁵ y esto hizo que posteriormente el Consejo de Estado declarará que el artículo 1º del 306 había quedado sin vigencia. En suma, será el juez en cada caso, como viene ocurriendo en la práctica, el que determine si el perjuicio tiene el carácter de irremediable o no.

3. El art. 10 del decreto 2591 establece como opcional la posibilidad de interponer la tutela a través del representante legal. Igualmente, admite que se pueda pedir protección para derechos ajenos cuando su titular no esté en condiciones de ejercer su propia defensa.

4. Piénsese, por ejemplo; en la práctica de pruebas, en las notificaciones, en la posibilidad de hacer cumplir coercitivamente el fallo, etc...

5. Sentencia C-531 de noviembre 11 de 1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Otro aspecto fundamental en torno de la tutela es el que tiene que ver con la posibilidad de interponerla en contra de particulares. El capítulo III del decreto 2591 consagra expresamente los eventos en que esta posibilidad podría darse.

Finalmente, y antes de abandonar estas consideraciones generales acerca de la tutela y penetrar en el análisis de la figura respecto de los DESC; es importante reseñar que la tutela es una muy buena adaptación a nuestras instituciones políticas y jurídicas de algo que ya en Argentina y en México se conocía con los nombres de *recurso de amparo* o *juicio de amparo* respectivamente.

III. Tutela y derechos económicos, sociales y culturales

No entraremos ahora a enumerar los que tradicionalmente se han considerado DESC por razones de espacio, bástenos con decir que tomaremos por aquéllos los que enumera prolíficamente la Constitución Nacional en su capítulo 2 del título II, haciendo la salvedad de que dos derechos que siempre se han considerado como DESC si incluyen en la enumeración de los derechos constitucionales fundamentales, son ellos el derecho al trabajo y el derecho de asociación sindical.

Se parte de lo anterior para hacernos la siguiente pregunta: ¿se pueden proteger a través de la tutela los DESC? Es precisamente este el que pretende ser el punto central de este escrito.

Una interpretación literal del art. 86 de la C.N. invita a decir que sólo se protegen a través de la tutela los derechos enumerados en los artículos 11 al 40 inclusive, a esta interpretación también han contribuido enormemente las teorías de las generaciones de derechos y la de los derechos que imponen acciones positivas y acciones negativas al Estado.

Sin embargo, una interpretación sistemática de la norma⁶, abre paso a la posi-

6. No huelga decir que norma no es sinónimo de artículo. Una norma es un todo que comprende articulados completos e incluso una norma puede estar dada por preceptos de diversas índoles. P.ej: la norma que desarrolla el derecho de asociación está compuesta, entre otras, por artículos constitucionales, artículos del Código Penal, del C.S. del T., del C. de P.L., etc...

bilidad de que los DESC puedan protegerse a través del mecanismo preferente y sumario de la tutela.

Para eso, es necesario pensar una teoría integral de los derechos humanos, es decir, sostener que no hay categorías de derechos humanos y que todos ellos son igualmente importantes (o fundamentales al decir de la Constitución colombiana de 1991).

Para considerarlo así es necesario recordar algo que pareciera olvidado y que pertenece al ABC de los derechos humanos a través de la historia: los derechos humanos (todos) son universales, indivisibles e interdependientes.

Para el anterior propósito debemos echar mano de los principios en que se funda la República (Preámbulo y art. 1º C.N), de los fines esenciales del Estado Colombiano (arts. 2º y 334 ib) de la prevalencia de los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (arts. 93 y 94 ib), de la incorporación a la legislación interna de los convenios internacionales del trabajo (art. 53 ib) y, como corolario de lo anterior, de la teoría del bloque de constitucionalidad⁷. Esta teoría nos indica que no solo los preceptos incluidos en la Constitución tienen rango de tales, sino que hay además un gran número de normas que, sin estar formalmente dentro de la carta, ostentan la calidad de normas de jerarquía superior por voluntad del constituyente. Es el caso de los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción.

Estos tratados a los que se hace referencia, contienen en su gran mayoría enumeración de DESC y, por tanto, esos derechos deben contar con una protección rápida y preferente dentro de los Estados.

Cuando citamos los tratados internacionales nos estamos refiriendo específicamente a cinco instrumentos internacionales que consagran derechos humanos, son ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica⁸, los

7. Sentencia T-002 de 1992 de la Corte Constitucional, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8. Este igualó, para todos los efectos, el rango de los derechos económicos, sociales y culturales con el de los derechos civiles y políticos.

convenios de la O.I.T y la misma carta de la ONU.

Se trata entonces de adoptar la que doctrinariamente se conoce con el nombre de *Teoría de los Derechos Fundamentales Fácticos*, es decir, salirse del enunciado del capítulo primero de ese título II de la Constitución para encontrar otros derechos que también ostenten la calidad de fundamentales⁹. Para resumir: considerar como fundamentales, y por tanto, susceptibles de proteger a través de la tutela, todos aquellos derechos enunciados en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Sin embargo de lo anterior, hay una dificultad de carácter metodológico cuando de proteger los DESC se trata: ¿cuál es el contenido mínimo de estos derechos¹⁰?; ¿qué protección debe esperarse del Estado al solicitarle, por ejemplo, una vivienda digna?, ¿qué será entonces una vivienda digna?

Para responder a este interrogante hay que decir que existe un grupo de estos derechos cuya constatación de violación resulta fácil como son el derecho a una educación primaria gratuita, la igualdad entre hombres y mujeres, la protección especial a los niños y adolescentes, etc... Pero hay otro grupo de derechos que no presentan tal facilidad para determinar su contenido mínimo (piénsese, por ejemplo, en el derecho a la vivienda digna o en el derecho a la recreación). Ante ese panorama lo que queda por hacer es que las organizaciones de la sociedad civil, a través del seguimiento y estudio de casos concretos, contribuyan a fijar ese contenido mínimo cuya violación puede corregirse a través de la tutela.

IV. Sentencias de tutela y derechos económicos, sociales y culturales

Para finalizar este breve escrito, voy a reseñar aquí con fines de ilustración dos sentencias de tutela de la Corte Constitucional¹¹ que por la trascendencia para el tema desarrollado merecen citarse.

9. P.ej: los arts. 230, 334 y 366 de la propia Constitución consagran verdaderos derechos fundamentales.

10. En la teoría de los derechos fundamentales a esto se le conoce con el nombre de *núcleo esencial*, esto es, aquella parte del derecho que el legislador o el ejecutivo jamás pueden limitar so pena de estar desnaturalizando el derecho de que se trate.

11. Según el art. 32 del decreto 2591 de 1991, toda sentencia de tutela que emita un juez de la República, debe enviarse a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La primera de ellas es una sentencia de marzo de 1993 impetrada por un vigilante de una universidad de la Capital de la República en contra de la rectora del establecimiento puesto que este trabajador cursaba estudios superiores en esa misma universidad pero, por ser el presidente del sindicato, no solo se le trasladó a la sede más apartada con que la universidad contaba en esa ciudad, sino que modificó sus horarios de trabajo impidiéndole continuar con sus estudios.

El Juzgado 39 Penal del circuito de Santafé de Bogotá, tuteló el derecho a la educación del trabajador ordenándole a la rectora que dispusiera lo pertinente para que el trabajador pudiera continuar con sus estudios.

La tutelada impugnó el fallo y logró que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá lo revocara en todas sus partes. El principal argumento del Tribunal fue, ni más ni menos, que el derecho a la educación no es de aquellos que la Constitución Nacional establece como fundamentales. El Tribunal sostuvo incluso que el derecho al trabajo tampoco es tutelable.

El fallo pasó entonces a la revisión de la Corte Constitucional quien revocó la sentencia del tribunal y por tanto tuteló transitoriamente (mientras el trabajador interpone las acciones correspondientes ante la justicia ordinaria) el derecho del trabajador.

El planteamiento central de la Corte:

“Al armonizar las dos situaciones jurídicas, el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Carta con el derecho fundamental a la educación que se encuentra consolidado en cabeza del actor como titular, debe procurarse una solución jurídica racional que considere tanto el derecho que surge del contrato laboral como el que en sus evoluciones surgió para el peticionario, en cuanto al derecho a educarse. Así lo impone no solo la jerarquía de los derechos fundamentales desarrollada en la Carta sino también el marco legal del Estado Social de Derecho, desarrollado de manera específica en el núcleo de la acción por el propio constituyente, al señalar el mejoramiento en la formación intelectual de los trabajadores como una de las obligaciones inherentes la relación laboral. Las condiciones particulares del caso que se examina y la sustan-

cial importancia del derecho constitucional a la educación hacen admisible la concesión de la, tutela como mecanismo transitorio, para evitar el perjuicio irremediable consistente en la disyuntiva de abandonar el estudio o renunciar al contrato de trabajo”.

En suma, se tuteló un derecho que pertenece a la categoría de los económicos, sociales y culturales¹², habida cuenta de que tal derecho se reconoce en, además de la Constitución, en los artículos XVIII de la declaración de los derechos y deberes del hombre, el 13 del Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales y el 25 de la Convención Americana.

Una segunda sentencia que merece citarse aquí es la de sentencia es la T-355 del 09 de agosto de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en donde se tuteló el derecho a seguir disfrutando de la pensión de sobrevivientes a un anciano de 74 años de edad a quien el I.S.S., aplicándole el literal b del art. 42 del decreto 2665 de 1988¹³, se la interrumpió arguyendo que para la fecha en que se le concedió, por la muerte de su cónyuge (1973), no podía ser beneficiario de dicha prestación.

Los elementos trascendentes de esta sentencia pueden enunciarse así:

En primer lugar se afirma que el anciano desde hacía más de 20 años disfrutaba de una pensión de sobrevivientes, mediante resolución del I.S.S. (verdadero acto administrativo) que gozaba de presunción de legalidad y estaba amparada por los principios de estabilidad y ejecutoriedad; y, de repente, se le suspende la pensión, sin tenerse en cuenta el inciso 1º del art. 73 del decreto 01 de 1984 (C.C.A.) y el art. 136 *ibídem*¹⁴ quedando en evidencia entonces que se

12. Vale repetir que no compartimos en la actualidad esta clasificación, ni siquiera para efectos pedagógicos.

13. Esta norma permite suspender las prestaciones económicas y de salud por parte del I.S.S. cuando se compruebe que, según los reglamentos del Seguro, no se tenía derecho a ellas.

14. El artículo 73 del Código Contencioso Administrativo dispone que cuando un acto administrativo haya creado una situación de carácter particular o reconocido un derecho de igual categoría (y ese es nuestro caso), no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Sin embargo, podría haber revocatoria directa, a pesar de concurrir la circunstancia anterior, si se trata de actos administrativos que resulten de la aplicación de la figura del silencio administrativo positivo (y ese no es nuestro caso).

De no darse ninguna de las dos circunstancias, a la administración no le queda otra vía que la de demandar su propio acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa y en los precisos términos de prescripción que contiene el artículo 136 *ibídem* para las acciones contencioso-administrativas que, en tratándose de entidades públicas como lo es el I.S.S., es de dos años a partir de la entrada en vigencia del decreto 01 de 1984 (enero 02).

puso por encima de las precitadas normas una norma de rango inferior (pues el decreto 2665 de 1988 sólo ostenta la categoría de decreto reglamentario y, por ello, no puede entrar a contrariar una norma de carácter superior como lo es la ley) con el argumento deleznable que la sustitución pensional para el viudo no era viable en 1973 olvidando así la retrospectividad de las normas laborales y violando, de paso, los principios y consecuencias del acto administrativo.

En segundo lugar, y refiriéndose al carácter fundamental al derecho a la pensión de sobrevivientes, la Sala recordó una sentencia en la que se dijo:

“Ese derecho para los beneficiarios es derecho fundamental por estar contenido dentro de valores tutelables: el derecho a la vida, el derecho a la seguridad social, a la salud, al trabajo. Es inalienable, inherente y esencial.”¹⁵ Para reforzar el argumento anterior se recuerda que la Corte ha dicho: “...Para la tercera edad es necesario proteger, en particular, el pago oportuno de las prestaciones a su favor ya que su no pago, habida cuenta de la incapacidad para devengar otros ingresos ante la pérdida de su capacidad laboral, termina atentando directamente contra el derecho a la vida...”¹⁶.

En tercer lugar, se revisó la procedencia de la tutela en el caso concreto con miras a determinar si aquí se daba un perjuicio irremediable y la existencia o no de otros medios de defensa para el anciano solicitante. Pues bien, la Corte manifestó que

“suspender una pensión disfrutada desde hace muchísimos años por un anciano ocasiona un perjuicio grave e irremediable que implica medida urgente y que torna a la medida en impostergable si se trata de una persona que ha superado el promedio de vida probable de los colombianos”.

Esto remite a la sentencia T-456 de 1994 de la misma Corte y en donde se expresa:

“La equidad permite que para igualar las cargas de los ancianos

15. Sentencia T-173 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

16. Sentencia T-011 de 1993.

frente a otros jubilados que no han superado la edad de vida probable de los colombianos, se puede aplicar la tutela como mecanismo transitorio, ordenándose que el derecho prestacional del reclamante, si se ajusta a la ley, sea visualizado por el anciano, sin que la existencia de otros medios de defensa judiciales se constituya en disculpa para que el longevo no conozca en vida la solución para sus derechos reclamados...”.

Con respecto a la existencia o no de otro medio de defensa judicial la Corte agrega en específico:

“En realidad, en estos casos la tutela, como mecanismo transitorio, surge por la amenaza de daño que implicaría para un anciano el tener que esperar la alejada decisión judicial... y no se puede decir que podría pedir la suspensión provisional y así solucionar rápidamente el problema, ya que la suspensión provisional neutraliza momentáneamente los efectos del acto administrativo, pero no puede ordenar la expedición de uno que lo reemplace”.¹⁷

La Corte tuteló entonces, el derecho del anciano solicitante y aclaró que para el caso no había discrecionalidad para suspender la pensión por parte del I.S.S. y que al hacerlo se violaron derechos fundamentales.

Igualmente, la alta corporación decidió que la tutela se otorgaba de manera definitiva y no transitoria habida cuenta de que la avanzada edad del anciano convertiría en ineficaz una lejana sentencia.

V. Conclusiones

1. La tutela es un mecanismo que apuntala el contenido del Estado Social y Democrático de Derecho puesto que, a través de un procedimiento preferente y sumario, permite la protección de los derechos que le son inherentes a tal tipo de Estado.

17. Sentencia T-446 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz.

2. Los trabajadores colombianos, las organizaciones que los agrupan y las organizaciones preocupadas por los derechos humanos, deben estar siempre listos a combatir por todos los medios, todos los intentos que desde diversos sectores políticos y económicos del país se hagan hecho para reformar de manera regresiva la figura de la tutela.
3. Los DESC pueden ser considerados como fundamentales al tenor de lo dispuesto por el art. 86 de la Carta, en virtud de la teoría del bloque de constitucionalidad, y del contenido de los tratados y convenios que los consagran.
4. Por lo anterior, pueden protegerse a través de la tutela; pero para la protección de algunos de ellos es necesario antes definir sus contenidos mínimos. Esta debe ser tarea de las organizaciones que se ocupan de los derechos humanos en el país.

Bibliografía

- Constitución Política de Colombia. Presidencia de la República, Santafé de Bogotá, 1991.
- Constitución 1991: Caja de Herramientas. Corporación S.O.S Colombia-Viva la Ciudadanía y ediciones Foro Nacional por Colombia, Santafé de Bogotá, julio de 1992.
- Gaceta de la Corte Constitucional, Tomo 3, Santafé de Bogotá, marzo de 1993.
- Hacia una teoría de los Derechos Humanos, Zuleta R. León, Medellín, 1988.
- Doctrina Vigente:\Tutela, Ed. Derecho Vigente, Tomo II, número 20, Santafé de Bogotá, septiembre de 1995.

María Cano

Patricia Nieto



odavía faltaba un tercio del camino entre Tunja y Ventaquemada cuando María cayó exhausta. Los guardias que la vigilaban durante el desierto y sus compañeros de infortunio se avalanzaron sobre ella. El viento frío movía sus cabellos castaños, una palidez de muerte saturaba su rostro, y gotas de sangre chorreaban de sus tobillos, en el punto exacto donde las cotizas aporreaban su piel.

Una ruana sirvió de camilla y los guardias tomaron el lugar de los cargadores. El cuerpo frágil de María Cano se mecía al paso de la marcha y sus compañeros la seguían de cerca, casi tan impotentes como ella. Desfallecidos, andrajosos y hambrientos estuvieron por fin fuera de Boyacá, de donde los expulsaron por revolucionarios.

Los días anteriores, comenzaba diciembre de 1926, fueron una mezcla de felicidad y amargura, de triunfo y de derrota. Entrar a Boyacá, una plaza conservadora, era la mayor afrenta contra el orden y la prueba más dura para el grupo político sembraba en Colombia las ideas socialistas. La plaza de Tunja los recibió alborozada y pasaron varias horas antes de que quedara nuevamente vacía.

La hora del descanso para los viajeros se convirtió en la del inicio de las hostilidades. Al caer la tarde, la calle del hotel estaba custodiada por fusileros y antes del amanecer el jefe militar de Boyacá les informó que debían dejar la zona. De nada sirvió que intentaran evadir a las autoridades por desechos para

llegar a Sogamoso, de todos modos los atraparon y los obligaron a caminar hasta ponerlos fuera de Boyacá.

Al llegar a Ventaquemada María Cano tenía 39 años, el cuerpo menudo, el talle fino, las manos pequeñas, el cabello corto como ninguna mujer lo usaba en aquella época, la piel aperlada y un poco marchita, los ojos castaños y la boca grande. Ya había cambiado sus vestidos florecidos por trajes grises que la hacían austera, discreta, rígida. Y en aquel estado de desamparo y de incertidumbre lucía aún más nostálgica, más severa.

No sólo sus trajes habían cambiado en menos de un año. Su vida era tan distinta que escandalizaba a las mujeres, incomodaba a los hombres, exaltaba a los obreros, y preocupaba al gobierno que veía en María Cano y sus compañeros del Partido Socialista Revolucionario el germen de la anarquía.

Hasta el 1 de mayo de 1925, cuando la eligieron Flor del Trabajo de Medellín, María Cano vivía sin apuros, sin preocupaciones, concentrada en su vida de bordados, lecturas y obras de caridad, como tantas otras mujeres de la incipiente clase media. Casi nada hasta ese día perturbó su existencia en una época en que la mujer estaba destinada al hogar sin ningún derecho público.

Si las mujeres tenían maridos, gobernaban sobre sus hogares: elegían la alimentación, atendían a los hijos, obedecían a los hombres porque así lo consagraba la religión y la ley, y algunas escribían poemas en las tardes de soledad y de ocio. Si aún estaban solteras manejaban dinero, decidían si estudiar bordado o canto una vez terminaba la primaria, pero sus padres elegían novios y aprobaban maridos.

María Cano fue reina de los artesanos a los 38 años cuando ya no era joven, ni bella. Los obreros la coronaron por cariño y los líderes socialistas la apoyaron porque conocían sus inquietudes literarias y sociales. Una placa metálica pegada en su casa de la carrera 41, Villa, entre Maturín y San Juan, y una rosa de oro pegada de su pecho, fueron los distintivos de su nueva condición.

Esa rosa cambió para siempre la vida de María Cano. Su palabra, ejercitada en las lecturas que hacía en voz alta a los obreros, se creció ante el gran público de la plaza. Y el eco de los aplausos la llevó a salir de su ciudad. Salió rumbo a Segovia, 200 kilómetros a caballo, donde tendría su primer encuentro con la

Federación Obrera de Segovia.

Hasta entonces María Cano era sólo una mujer que cambiaba el estilo de reinar entre los obreros. Teresita Acosta, su antecesora, era una muchacha bella que acompañaba a los artesanos en ferias y procesiones. María Cano, en cambio, organizó una Junta Asesora, ingresó al Comité Central de Defensa de los Presos Sociales, protestó por la pena de muerte, ofició al Concejo para que ayudara a la Casa del Obrero, e inauguró un Centro Cuna en el barrio Santa Ana.

Cuando salió de Medellín, acompañada de su hermano Alfonso para tranquilidad de la familia, medio pueblo se quedó criticándola. Ya eran escandalosos los espectáculos que daba en las plazas, para que completara su insulto con un viaje acompañada sólo de hombres y para un lugar desconocido. La tarde de su llegada a Segovia fue memorable: familias de obreros, campesinos y mineros salieron a escucharla y a que los escuchara. A ellos les dejó el corazón, dijo, y de ellos se trajo el lenguaje proletario que la acompañó siempre.

La segunda vez que salió de casa se fue en tren hasta Puerto Berrío, en barco hasta La Dorada, en ferrocarril hasta Honda y de allí a Mariquita. En Honda la recibieron los obreros de las trilladoras de café, y en Mariquita, cientos de obreras que querían abrazarla. De saludo en saludo llegó por fin a Ibagué donde debía promover la realización del III Congreso Obrero.

Mientras el Concejo le rendía homenaje en un salón de gala, María Cano escuchaba los murmullos de los manifestantes que llenaron la plaza, el patio de la casa y los pasillos con la intención de verla aunque fuera desde la distancia. Cuando le cedieron la palabra, lanzó unas cuantas frases encendidas, alzó la copa, la lanzó desde lo alto y se arrojó a la ventana desde donde habló con un coraje y una fuerza que aún no se le conocían.

El 20 de noviembre María Cano llegó a la estación del ferrocarril de Bogotá. En compañía de Ignacio Torres —de quien se separó muy pocas veces en su vida— y de un centenar de personas, caminó hasta el centro de Bogotá. Le pidieron que se presentara ante el Ministro de Gobierno e intentara la liberación de los presos sociales, y ella se lo exigió con un discurso largo y unos modales bruscos. Al regresar al teatro Bogotá la eligieron Flor de Trabajo de

Colombia, y asistió a la creación del Partido Socialista Revolucionario.

Sin regresar a casa donde la esperaban sus hermanas y medio Medellín para escuchar de viva voz sus hazañas, emprendió ese viaje tormentoso por Boyacá del que regresó maltrecha del cuerpo y adolorida del alma. De Ventaquemada debía intentar llegar a Bogotá y recomponer su destino.

Un destino que labró inconscientemente cuando era una más de las señoritas adelantadas de Medellín que rompían la rutina escribiendo poemas. Cuando María Cano comenzó a visitar la Biblioteca Departamental en 1924, ya había escrito para *Cyrano* y el *Correo Liberal*, pero estaba ausente del movimiento obrero que completaba 70 huelgas, ignorante de las precaria vida de los obreros, e indiferente ante Betsabé Espinal, la mujer que lideró la primera huelga en una textilera.

Fueron los obreros, que la conocieron por azares del destino, quienes le mostraron otra realidad. Ella leía con entonación admirable y firme, y ellos escuchaban atónitos las novelas de Tolstoi y de Balzac. Al final de la tarde conversaban y hasta la acompañaban hasta dejarla en casa. Fue en esas caminadas por el Centro cuando María empezó a escuchar historias de la estremecían. En las casas de los obreros había niños enfermos de sarampión, adolescentes rendidos por viruela y mujeres que trabajaban 20 horas diarias en trilladoras de café, fábricas de botones, jabones, sombreros, escobas, confecciones, tejidos, cigarros, fósforos y calzado.

Una tarde decidió ir a un barrio obrero y aún entrada la quería prolongar su visita. La conmovieron tanto aquellas vidas sometidas a la precariedad que invitó a un grupo de amigas a tejer vestidos para los recién nacidos y escribió varios poemas sobre la infancia desvalida. Su actitud caritativa era bien vista por la sociedad católica, pero sus visitas a los obreros y su liberalidad en el trato con hombres de otra clase, no eran propias de la hija de un Cano, decían.

María tenía 6 años cuando oyó decir que había nacido el 12 de agosto de 1887 en la Plazuela de la Veracruz. Según la libreta de nacimientos que llevaba su padre, Rodolfo Cano, María fue la última de sus ocho hijos, la quinta entre los que sobrevivieron. Antes que ella llegaron Alfonso de los Milagros, María Isabel de las Mercedes, María Ramona Antonia de Jesús, Rodolfo Alfonso,

María de los Angeles y Roberto Bienvenido.

Cuando María nació la bautizaron, como era costumbre, con el nombre de su hermana muerta. De modo que Rodolfo Cano y Amalia Márquez tenían por fin una María de los Angeles. A la iglesia volvió pocas veces porque su familia sólo la pisaba para bautizos, matrimonios o funerales. Los Cano guiaban su vida por la imagen de Jesús, pero no le rezaban a la virgen, ni a los santos, ni le temían al purgatorio o a satanás. Eran, eso sí, fervientes invocadores de espíritus y creyentes de la reencarnación.

Pese a su distancia con el catolicismo, los Cano eran respetados en Medellín como intelectuales y reconocidos como liberales. Don Rodolfo Cano, primo de Fidel Cano y su compañero de largas tertulias, se dedicó a enseñar en su colegio laico. De su abnegada profesión obtuvo más respetos que de sus apellidos. “De mi padre —escribió María Cano en una corta autobiografía— aprendí la noble entereza, la persistencia, la línea recta, y que el paso firme sigue los ojos del horizonte”.

Así mismo lo recordaba la sociedad de Medellín, incapaz de aceptar que a una Cano le diera por andar en compañía de obreros, y mucho menos que utilizara su nombramiento como Flor del Trabajo para promover el desorden y agitar a las masas hacia la revolución.

Bogotá fue generosa con ella cuando llegó expulsada de Boyacá. La fría sabana le permitió reposar las rabias y organizar las ideas. Y del tal serenidad surgió la idea de regresar a Sogamoso como fuera. María aceptó encantada la nueva aventura: contrataron un automóvil y viajaron a la media noche como simples parroquianos. Presidieron reuniones y asistieron a comidas. El ingenio fue mayor a la hora de volver a Bogotá: contrataron un camión, le mandaron construir un túnel para meterse en él, y por encima el camionero empacó alpargatas, y gallinas. Llegaron a Bogotá en un feliz amanecer de hielo.

María Cano sonreía cuando llegaba a este punto del relato. Recluida en una vieja casa de puertas rojas del barrio Aranjuez, contaba sus recuerdos a los pocos jóvenes que la visitaban al final de sus días. Jorge Regueras Peralta, en el centenario de su nacimiento, la recordó vencida por la vida, olvidada de todos, pero con una memoria viva cuando llegó a los 70 años. Jamás escribió

sus memorias, y muy pocas veces compartía sus recuerdos. Cuando lo hacía era elocuente, lúcida.

Después del viaje clandestino a Sogamoso se fue para Barrancabermeja, el terreno de la Tropical Oil Company, por el camino de Puerto Berrío. Algunas señoras prestantes fueron sus damas de compañía y le ofrecieron una residencia privada, los servicios de un cocinero, y un bar lleno de licores. Pero María Cano no estaba en Barrancabermeja para ser tratada como una alteza. Participó en algunas reuniones previas a la Segunda Huelga de la Tropical, y logró disuadir temporalmente a los líderes de emprenderla. Despidió el año 26 en compañía de los amigos de Barranca, y el 1 de enero regresó a Medellín.

Apenas había saludado a sus hermanas María Isabel; María Antonia, la espiritista; y María del Carmen dedicada a retocar fotografías, cuando le anunciaron la inminencia de la huelga en Barranca, pese a sus esfuerzos por evitarla. 4 mil obreros habían decidido el paro, luego fueron 7 mil cuando se unieron los braceros del río, y los trabajadores de los pueblos ribereños.

Después de Barrancabermeja, María Cano se fue al occidente para motivar la Convención Nacional del Partido. De paso por Manizales protagonizó otra de sus célebres escenas: un balcón de la plaza principal fue su tribuna y la actitud de los soldados su pretexto. Querían disolver la concentración a tiros y los enfrentó con palabras serias: “Hijos de virtuosos campesinos y abnegados obreros, como podríais disparar al pecho de vuestros hermanos? Un día entregaréis los fusiles, volveréis al trabajo, y seréis vosotros aquí o en cualquier sitio de Colombia, quienes estaréis unidos, de pie valerosamente, oyendo el mensaje de las ideas que os harán libres”.

Esta historia llegó primero que ella a Cali, Popayán, Cartago, El Zarzal y Buenaventura. Por eso cuando arribaba a cada ciudad la multitud se agitaba antes de que comenzara a hablar. En El Zarzal sonaron cohetes cuando llegó, en Tuluá la multitud paralizó el tren, y en Popayán varios asistentes se asfixiaron. Fue un viaje feliz porque además del éxito político, María Cano recibió en sus brazos a Eddy Torres, el hijo de Ignacio, a quien amó como si fuera suyo.

Con el niño de apenas 4 años, viajó a La Dorada donde se realizó legalmente la Convención Nacional del Partido

Socialista Revolucionario. Y con él, la pusieron presa. Pero fue una prisión feliz. Todos los líderes del Partido fueron encerrados en el mismo salón durante una semana, así que tuvieron tiempo para terminar las discusiones y redactar las conclusiones.

Su último viaje de campaña fue largo y accidentado. Comenzó en Puerto Wilches después de unos maravillosos días en La Gómez y Bucaramanga. Se fue por río hasta Calamar y de allí en tren hasta Cartagena donde vivió más de un mes escribiendo periódicos y esperando la hora de partir hacia la zona bananera. En el recorrido por el Magdalena pasó por más de 10 pueblos. A su encuentro salieron cientos de obreros a quienes María les hablaba en un tono a veces funesto, y también delegados de la policía y de las empresas bananeras que buscaban evitar las concentraciones. De ese recorrido por un país completamente extraño, María Cano regresó en marzo de 1928 para nunca más salir de casa.

El 28 fue un año definitivo en la historia de Colombia. El gobierno comenzó una campaña anticomunista con el encarcelamiento de más de 8.000 dirigentes obreros entre ellos Ignacio Torres y María Cano. Cuando le anunciaron que estaba condenada a tres años de prisión no pudo contener la risa. Cuatro meses después estaba de nuevo en casa, pero sola y sin poder.

María Cano era una voz y una presencia arrebatadora, pero sin sus compañeros de lucha quedaba reducida a su inmensa fragilidad. Algunos meses más permanecieron ellos en prisión y para cuando salieron, ya en 1929, las luchas obreras y el Partido Socialista Revolucionario había sufrido serias modificaciones. La huelga de las bananeras había terminado en una masacre de dos mil personas, y a la directiva del Partido había llegado grupo de liberales que se encargó de cerrarles el paso. Ignacio Torres logró acomodarse de nuevo, pero a María le fue imposible: le faltaban amigos y le sobraba cansancio.

Algo como un hastío por la vida agitada y sin recompensas la redujo prácticamente a su casa. Sólo salió, en alguna época, para trabajar en la imprenta y luego en la biblioteca. Si alguien quería verla debía buscarla en casa donde siempre estaba de recibo. Su sala fue recinto de muchas reuniones del Partido Comunista, pero ella actuaba más como anfitriona y consejera, que como militante.

En esa reclusión voluntaria se fue volviendo vieja y se fue quedando sola. Mientras en la calle el nombre de María Cano se usaba hasta para explicar hasta el envenenamiento del agua, ella se entregaba a los libros y a compartir la vida simple con sus hermanas, como cuando eran niñas.

Maruja, la espiritista, murió antes de Carmencita que se fue en 1963 cuando ya María era una anciana de 76 años. Cuando le dijeron que sería bienvenida en el pabellón femenino del Asilo de las Hermanas de Nuestra Señora de los Desamparados, ya estaba sola y decidió irse a vivir con una sobrina que le prohibió las visitas, y para ella conversar era más importante que comer. Así que decidió trastearse para Manrique y vivir en la casa de Margarita Tejada, otra de sus sobrinas, dueña de una fábrica de zapatos.

Allí la vio Alfonso Acosta Restrepo, la tarde de un sábado, por última vez. “Siquiera viniste –le dijo cuando– tengo necesidad de que me localicés una bóveda en el lado laico del cementerio de San Pedro, donde están mis hermanas y mis padres. Es que me voy a morir”. Tres días después, el 26 de abril de 1967 murió en la clínica Santa Ana porque le falló el corazón.

Muy pocos la acompañaron en su último recorrido hacía el cementerio con una escala de varias horas en la sede del Partido Liberal. Mientras algunos lloraban a la florecita del trabajo que los puso a soñar con un país de gentes iguales y felices, otros –pegados a los transistores– lloraban porque Cochise era el nuevo líder de las pistas y los hacía soñar con la gloria.

Bibliografía

- CANO MÁRQUEZ, María. "Autobiografía". En: Revista Escuela Nacional Sindical #9. Agosto. 1989.
- GUTIÉRREZ DE PINEDA, Virginia. "Familia y Cultura en Colombia". Biblioteca Básica. Colcultura. Bogotá.
- MARÍN T., Iván. "María Cano, el amanecer de la clase obrera". Biblioteca Sindical Ismac. Seric Conferencias. 1985.
- REYES, Catalina. "Vida social y cotidiana en Medellín, 1890-1940". En: Historia de Medellín. Tomo II. Suramericana de Seguros. 1996
- TORRES GIRALDO, Ignacio. "María Cano. Apostolado Revolucionario. Carlos Valencia Editores, Bogotá. Segunda Edición. 1980.
- VELÁSQUEZ TORO, Magdala. "Condición jurídica y social de la mujer". En: Nueva Historia de Colombia. Tomo IV. Editorial Planeta.
- ZULETA RUIZ, León. "María Cano y su época. Memorias de su Centenario". Medellín. 1988.

Pacto internacional de derechos humanos, económicos, sociales y culturales

*Adoptado y abierto a la firma, ratificado y
adhesión por la Asamblea General en su
resolución 2200 (XXI), de 16 de diciembre de
1996. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de
conformidad con el artículo 27*

Preámbulo

Los Estados Partes en el presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, en libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos.

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto.

Convienen en los artículos siguientes:

Parte I

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Parte II

Artículo 2

1. 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.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Artículo 4

Los Estados Partes en el presente Pacto que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Parte III

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar,

que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo.
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:
 - a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su

- elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
- b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
- c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
- d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.
2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas, de la policía o de la administración del Estado.
3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la

educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.
3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:
 - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento y la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
 - a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños.
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.
 - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
 - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.
2. Los Estados en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el

pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.
 - b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
 - c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
 - d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.
 - e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
 4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte de él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros terri-

torios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
 - a) Participar en la vida cultural;
 - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
 - c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para actividad creadora.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Parte IV

Artículo 16

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el res-

peto a los derechos reconocidos en el mismo.

2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto.
- b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de esos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

Artículo 17

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.
2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.
3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

Artículo 18

En virtud de las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los

órganos competentes de dichos organismos.

Artículo 19

El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendaciones de carácter general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten los estados conforme a los artículos 16 y 17, y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.

Artículo 20

Los estados partes en el presente pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al consejo Económico y social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.

Artículo 21

El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General, informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de información recibida de los Estados partes en el presente pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respecto general de los derechos reconocidos en el presente pacto.

Artículo 22

El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada uno dentro de una esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente pacto.

Artículo 23

Los Estados Partes en el presente pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente pacto, comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

Artículo 24

Ninguna disposición del presente pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias que se refiere el presente pacto.

Artículo 25

Ninguna disposición del presente pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Parte V

Artículo 26

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente pacto.
2. El presente pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El presente pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafos 1 del presente artículo.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los estados que hayan firmado el presente pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

Artículo 27

1. El presente pacto estará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada estado que ratifique el presente pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el pacto estará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 28

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicadas a todas las partes competentes de los Estados Federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 29

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio, al menos, de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 30

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 26, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 26.
- b) La fecha en que entre en vigor en el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 27, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 29.

Artículo 31

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 26.