

Sentencia C-251/97

TRATADO INTERNACIONAL-Confirmación presidencial

La confirmación presidencial, conforme al derecho de los tratados codificado en la Convención de Viena, subsana cualquier eventual vicio de representación del Estado. Este principio es totalmente aplicable en el derecho constitucional colombiano, puesto que corresponde al Presidente de la República, como jefe de Estado, dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o Convenios. Es natural entonces que la confirmación presidencial subsane los vicios de representación durante el trámite de suscripción de un tratado.

DERECHOS HUMANOS-Interdependencia y unidad/PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA-Protección

Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista.

DERECHOS HUMANOS DE SEGUNDA GENERACION-Prestaciones públicas/DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES-Prestaciones públicas

Los derechos humanos incorporan la noción de que es deber de las autoridades asegurar, mediante prestaciones públicas, un mínimo de condiciones sociales materiales a todas las personas, idea de la cual surgen los llamados derechos humanos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales.

PROTOCOLO DE SAN SALVADOR-Mayor reconocimiento y garantías de derechos económicos

Busca en el marco de las Américas, contribuir a un más amplio reconocimiento y a una mayor garantía de estos derechos. Este Protocolo de San Salvador se justifica por cuanto la Convención Interamericana, marco jurídico esencial para la protección de los derechos humanos en la región, es poco generosa en materia de derechos económicos, sociales y culturales, pues únicamente una disposición, se refiere, y de manera bastante genérica, a este tipo derechos.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Realización progresiva de derechos sociales/**DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES**-Realización progresiva por el Estado

La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no sólo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación.

PROTOCOLO ADICIONAL A CONVENCION AMERICANA DERECHOS HUMANOS EN DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES/DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES-Deber de realización progresiva por Estados

La obligación esencial que adquieren los Estados en relación con estos derechos, a saber, el llamado deber de realizar progresivamente la plena efectividad de estos derechos. El carácter progresivo del deber de realización de estos derechos no implica que los Estados pueden demorar la toma de las medidas necesarias para hacerlos efectivos. Por el contrario, el deber de adoptar todas las medidas posibles es inmediato, ya que los Estados "tienen la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto." Simplemente, teniendo en cuenta que en general los derechos sociales implican una prestación pública, la cual supone la existencia de unos determinados recursos y la necesidad de poner en marcha las instituciones prestatarias de los servicios, se reconoce que "la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo", por lo cual la obligación de garantizarlos no puede ser inmediata, a diferencia de lo que sucede con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual

"incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes". Esta norma "exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección", razón por lo cual "bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos."

DERECHOS SOCIALES-Aplicación inmediata/**DERECHOS CIVILES**-Intervención por autoridades

No es totalmente correcto considerar que todos los derechos sociales implican prestaciones positivas del Estado, y que todos los derechos civiles y políticos únicamente generan deberes estatales de abstención, pues la situación es más compleja. Así, la garantía de los derechos civiles supone en muchos casos deberes de intervención de las autoridades. Igualmente, muchos derechos considerados sociales no implican una prestación sino un deber de respeto de parte de las autoridades, similar al que opera en el campo de los derechos civiles. En estos eventos, es claro que esos derechos sociales, o ese componente de los derechos sociales, no es de realización progresiva sino de aplicación inmediata.

DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES-Vulneración por omisión del Estado/**DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES**-Contenido esencial/**DERECHOS MINIMOS DE SUBSISTENCIA**-Obligaciones internacionales

El deber de realización progresiva de los derechos sociales prestacionales no significa que no pueda haber violación de los mismos, debido a omisiones del Estado o a actuaciones insuficientes de su parte. En efecto, así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los "derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico". Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación. Además, el Estado adquiere el compromiso de tomar "todas las medidas que sean necesarias, y, hasta el máximo de los recursos disponibles", por lo cual, si se constata que los recursos no han sido adecuadamente utilizados para la realización de estos derechos, también se puede considerar que el Estado está incumpliendo sus obligaciones internacionales.

DERECHOS SOCIALES-Establecimiento legislativo de regulaciones necesarias/**DERECHOS SOCIALES PRESTACIONALES**-Protección

Es indudable que los derechos sociales orientan la actividad del Legislador, que debe entonces establecer todas las regulaciones

necesarias para la realización efectiva de estos derechos. Es más, conforme a la jurisprudencia de la Corte, la ley juega un papel esencial, a veces ineludible, en la materialización de los derechos sociales, pues "no se ve cómo pueda dejar de acudir a ella para organizar los servicios públicos, asumir las prestaciones a cargo del Estado, determinar las partidas presupuestales necesarias para el efecto y, en fin, diseñar un plan ordenado que establezca prioridades y recursos. La voluntad democrática, por lo visto, es la primera llamada a ejecutar y a concretar en los hechos de la vida social y política la cláusula del Estado social, no como mera opción sino como prescripción ineludible que se origina en la opción básica adoptada por el constituyente". Con todo, para la Corte también es claro la obligación de tomar medidas legislativas no significa que algunas de las cláusulas del tratado no sean directamente auto ejecutables, pues algunos derechos son de aplicación inmediata. En determinados contextos y dadas ciertas condiciones, los derechos sociales prestacionales pueden ser protegidos por diferentes vías judiciales, como las acciones de nulidad e inconstitucionalidad, las acciones populares o incluso la acción de tutela. Por eso esta Corporación coincide con la doctrina internacional en que las decisiones judiciales deben incluirse dentro de los medios jurídicos idóneos para la realización de los derechos sociales prestacionales.

DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES- Deber de no discriminación

El artículo 3º establece el deber de no discriminación, en virtud del cual los Estados se comprometen a garantizar a todas las personas los derechos económicos, sociales y culturales, por lo cual se obligan a no llevar a cabo tratos desiguales injustificados por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En forma uniforme, la más autorizada doctrina internacional considera que este deber no es de realización progresiva sino de aplicación inmediata, por lo cual se considera necesario que esta garantía se someta a escrutinio judicial y a otros tipos de control a fin de lograr su cumplimiento. La doctrina considera igualmente que la lista de criterios discriminatorios mencionada por el convenio no es exhaustiva sino ilustrativa, y que el deber del Estado no se reduce a eliminar la discriminación de jure sino que también le corresponde hacer cesar, lo antes posible, la discriminación de facto en el goce de estos derechos. La Corte considera que ese deber de no discriminación, así como los criterios adelantados sobre su alcance por la doctrina internacional, coinciden claramente con el principio de igualdad previsto por la Carta, y con los desarrollos jurisprudenciales efectuados al respecto por Corporación. Este deber estatal no puede ser interpretado como la prohibición de que las autoridades adopten medidas especiales en favor de poblaciones que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, y que por ende merecen una especial protección de las autoridades.

CLAUSULA DE FAVORABILIDAD EN INTERPRETACION DE DERECHOS HUMANOS

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, invocando como pretexto que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado. Esta regla interpretativa ha sido denominada por la doctrina como la cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos, según la cual, en caso de conflictos entre distintas normas que consagran o desarrollan estos derechos, el intérprete debe preferir aquella que sea más favorable al goce de los derechos.

DERECHOS HUMANOS-Medidas de protección internacional

Referencia: Expediente L.A.T.-091

Revisión constitucional del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, y de la Ley aprobatoria No. 319 del 20 de septiembre de 1996, por medio de la cual se aprueba dicho Protocolo.

Tema:

Unidad e interdependencia de los derechos humanos.

Deber estatal de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, cláusula social del Estado.

Cláusula de favorabilidad en la interpretación de los tratados de derechos humanos y de los derechos constitucionales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ
CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

**EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN**

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se recibió fotocopia auténtica de la Ley 319 del 20 de septiembre de 1996, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988", proceso que fue radicado con el No L.A.T.-091. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

La ley bajo revisión establece:

Ley No 319 20 SET. 1996

POR MEDIO DE LA CUAL APRUEBA EL "PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del "PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y

CULTURALES “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado, debidamente autenticado por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

**PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA
SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y
CULTURALES “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”**

Preámbulo

Los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros;

Reconociendo los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación entre los Estados y de las relaciones internacionales;

Recordando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a

cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos;

Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y

Considerando que la convención Americana sobre Derechos Humanos establece que pueden someterse a la consideración de los Estado Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos proyectos de protocolos adicionales a esa Convención con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades,

Han convenido en el siguiente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”:

Artículo I

Obligación de adoptar medidas

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Artículo 2

Obligación de adoptar disposiciones de derecho interno

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Artículo 3
Obligación de no discriminación

Los Estados Partes en el presente Protocolo 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, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 4
No admisión de restricciones

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 5
Alcance de las restricciones y limitaciones

Los Estados Partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Artículo 6
Derecho al trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial, las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Artículo 7

Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales de manera particular:

a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

b. El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

c. El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

e. La seguridad e higiene en el trabajo;

f. La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a la disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Artículo 8

Derechos Sindicales

1. Los Estados Partes garantizarán:

a. El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

b. El derecho a la huelga.

El ejercicio de los derechos enunciados precedentes sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley,

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

Artículo 9

Derecho a la seguridad social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Artículo 10

Derecho a la salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d. La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Artículo 11

Derecho a un medio ambiente sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Artículo 12

Derecho a la alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

ARTÍCULO 13

Derecho a la educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

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. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecúe a los principios enunciados precedentemente.

5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados Partes.

Artículo 14 **Derecho a los beneficios de la cultura**

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a:

- a. Participar en la vida cultural y artística de la comunidad;
- b. Gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;
- 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 Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte.

3. Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.

Artículo 15 **Derecho a la constitución y protección de la familia**

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.

2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.

3. Los Estados Partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:

a. Conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;

b. Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;

c. Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;

d. Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

Artículo 16 **Derecho de la niñez**

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

Artículo 17 **Protección de los ancianos**

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;

c. Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Artículo 18

Protección de los minusválidos

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

a. Ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesarios para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;

b. Proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;

c. Incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;

d. Estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

ARTÍCULO 19

Medios de protección

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.

2. Todos los informes serán presentados al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos quien los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que los examinen conforme a lo dispuesto en el presente artículo. El Secretario General enviará copia de tales informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

3. *El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos transmitirá también a los organismos especializados del sistema interamericano, de los cuales sean miembros los Estados Partes en el presente Protocolo, copias de los informes enviados o de las partes pertinentes de éstos, en la medida en que tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos, conforme a sus instrumentos constitutivos.*

4. *Los organismos especializados del sistema interamericano podrán presentar al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, en el campo de sus actividades.*

5. *Los informes anuales que presenten a la Asamblea General el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura contendrán un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el Presente Protocolo y de los organismos especializados acerca de las medidas progresivas a fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el propio Protocolo y las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes.*

6. *En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulados por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

7. *Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en algunos de los Estados Partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado.*

8. *Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.*

Artículo 20

Reservas

Los Estados Partes podrán formular reservas sobre una o más disposiciones específicas del presente Protocolo al momento de aprobarlo, firmarlo, ratificarlo o adherir a él, siempre que no sean incompatibles con el objeto y el fin del Protocolo.

Artículo 21

Firma, ratificación o adhesión. Entrada en vigor

1. El presente Protocolo queda abierto a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. La ratificación de este Protocolo o la adhesión al mismo se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

3. El Protocolo entrará en vigor tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión.

4. El Secretario General informará a todos los Miembros de la Organización de la entrada en vigor del Protocolo.

Artículo 22

Incorporación de otros derechos y ampliación de los reconocidos

1. Cualquier Estado Parte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrán someter a la consideración de los Estados Partes, reunidos con ocasión de la Asamblea General, propuestas de enmienda con el fin de incluir el reconocimiento de otros derechos y libertades, o bien otras destinadas a extender o ampliar los derechos y libertades reconocidos en este Protocolo.

2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados Partes en este Protocolo. En cuanto al resto de los Estados Partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

A. 52 PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”

*Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988,
en el Décimo Octavo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea
General*

ENTRADA EN VIGOR: Tan pronto como once Estados hayan depositado los respectivos instrumentos de ratificación o adhesión.

DEPOSITARIO: Secretaría General OEA (Instrumento Original y ratificaciones).

TEXTO : Serie sobre Tratados. OEA, N° 69.

REGISTRO ONU:

PAISES SIGNATARIOS

DEPÓSITO RATIFICACIÓN

*Argentina
Bolivia
Costa Rica
Ecuador
El Salvador
Guatemala
Haití
México
Nicaragua
Panamá
Perú
República Dominicana
Uruguay*

**EL SUSCRITO JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA DEL
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

H A C E C O N S T A R:

Que la presente reproducción es fiel fotocopia tomada del texto del PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica de este Ministerio.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los tres (3) días del mes de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995).

HECTOR ADOLFO SINTURA VARELA
Jefe Oficina Jurídica

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
SANTAFÉ DE BOGOTÁ, D.C.

APROBADO. SOMÉTASE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES.

(Fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES,
(Fdo.) RODRIGO PARDO GARCIA-PEÑA

D E C R E T A:

ARTICULO PRIMERO: *Apruébese el “PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.*

ARTICULO SEGUNDO: *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.*

ARTICULO TERCERO: *La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.*

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,
LUIS FERNANDO LONDOÑO CAPURRO

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,
PEDRO PUMAREJO VEGA

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,
GIOVANNY LAMBOGLIA MAZZILLI

*EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,
DIEGO VIVAS TAFFUR*

**REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL
COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE**

EJECÚTESE previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los 20 SET. 1996

*LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,
MARIA EMMA MEJÍA VÉLEZ*

III. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

3.1 Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

La ciudadana Vilma Esperanza Ávila Garzón, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad del tratado bajo revisión.

La ciudadana resalta que el Estado colombiano no se ha limitado a reconocer los derechos de las personas en el ordenamiento interno sino que ha adquirido también obligaciones internacionales en este campo. Por ello la interviniente considera que resulta indiscutible la constitucionalidad de un acuerdo tan valioso como el presente tratado, "tan a tono con el actual proceso de globalización, de internacionalización y apertura de la economía, de reivindicación de los derechos humanos, de valorización profunda a patrimonios de la humanidad como el medio ambiente, de valoración expresa de la cultura y de la defensa masiva del ejercicio de derechos civiles económicos y políticos". La ciudadana muestra entonces que los derechos reconocidos por el presente protocolo ya tienen consagración en diferentes artículos de la Constitución, por lo cual considera que el tratado se ajusta a la Carta. Además, resalta la interviniente, ese convenio puede ser considerado un desarrollo del artículo 2º de la Constitución Nacional, que "al establecer tanto los fines esenciales del Estado como algunas funciones de las autoridades de la República garantiza la voluntad inequívoca de Colombia por hacer efectivos todos los derechos consagrados en nuestra Constitución, la mayoría de los cuales han sido tomados con particular importancia en el Protocolo Adicional en estudio."

3.2 Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano Alvaro Namén Vargas, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, interviene en el proceso y, luego de estudiar los antecedentes y el texto del tratado bajo revisión, defiende su constitucionalidad. Según su criterio, los derechos reconocidos por el convenio encuentran su réplica en diferentes artículos constitucionales, por lo cual este tratado es un desarrollo de los principios que definen a Colombia como un Estado social de derecho que debe garantizar los derechos de las personas, ya que en este tipo de Estado "la persona humana y su dignidad constituyen el máximo valor de la normatividad constitucional", por lo cual tienen "prevalencia los derechos fundamentales y la realización de las tareas sociales." Por ello, señala el ciudadano, "es que nuestra Carta Política consagra una amplia gama de derechos y garantías fundamentales, sociales económicos y culturales y derechos colectivos y del ambiente. (Título II, art. 11 a 95.)", todo lo cual justifica ampliamente la constitucionalidad del tratado bajo revisión

3.3 Intervención del Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo, José Fernando Castro Caycedo, interviene en el proceso y "considera de gran importancia avanzar en el perfeccionamiento de los instrumentos para la protección y desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales." Según su criterio, "si bien estos derechos han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto en el ámbito universal como regional, el presente vincula más estrechamente el compromiso de cada Estado en su desarrollo y protección, consolidando los lazos de unión en torno al respeto de los derechos fundamentales en América." El Defensor del Pueblo concluye entonces al respecto:

La evolución de los Estados hace indispensable que se cumpla con la concepción de los derechos de segunda generación, en el sentido que el ser humano debe vivir y desenvolverse dentro de unas condiciones sociales, económicas y culturales acorde con su dignidad humana.

La obligación del Estado se materializa en la disposición de todos los recursos necesarios para lograr la adecuada atención de los derechos económicos, sociales y culturales, desde luego dentro de sus posibilidades materiales y bajo el contexto de la autodeterminación. "En otros términos, la realización de estos derechos se logra a través y por medio del Estado, ya que éste actúa, al decir del profesor T.C. Van Boven, como "promotor y protector del bienestar económico y social" (Alfredo Manrique Reyes. La Constitución de la Nueva Colombia, Cerec, Bogotá, 1990. Citando al profesor Daniel Zovatto).

El proceso de fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales conduce a que se cimiente en la sociedad la igualdad no solo jurídica sino como realización concreta de los fines del Estado.

El progreso del Estado debe orientarse a satisfacer las necesidades de sus asociados, ampliando la cobertura de atención a situaciones cada vez mas concretas.

El reconocimiento y protección de los derechos tratados en este Protocolo es comparativamente reciente, por eso es categórico propender por su afianzamiento estatal a nivel interno.

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

Los ciudadanos Carlos Rodríguez Mejía y Alberto León Gómez Zuluaga, funcionarios de la Comisión Colombiana de Juristas, intervienen en el proceso y consideran que es evidente la constitucionalidad del tratado bajo revisión, pues en "un Estado Social de Derecho, como se ha definido el Estado Colombiano resulta apenas obvio que se amplíe el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y de los mecanismos de vigilancia y exigibilidad." Luego los ciudadanos analizan brevemente las distintas normas del protocolo y muestran que todas ellas tienen claro sustento constitucional. En particular señalan que el artículo 19, que establece el mecanismo de presentación de peticiones individuales para la protección de ciertos derechos reconocidos por el tratado, es un avance, aunque tímido, "en el sistema interamericano, pues apunta a que la comunidad internacional ejerza la legítima potestad de vigilar los compromisos que en materia de derechos humanos requieren los Estados."

Finalmente, los intervinientes destacan que en "aquellos aspectos en los cuales el Protocolo tiene previsiones inferiores" a otras normas internacionales -como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales- o a normas internas que puedan tener un reconocimiento más amplio de derechos, deben aplicarse estas últimas, "por mandato del artículo 4 del mismo Protocolo en concordancia con el artículo 94 de la Carta." Concluyen entonces al respecto:

Así las cosas, la permisión de limitar algunos derechos que trae el Protocolo resulta inocua por cuanto el Pacto Internacional referido no considera esa posibilidad, como tampoco la consideran, por ejemplo, los Convenios número 87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical y contratación colectiva, ratificados por Colombia.

Es de anotar que la Carta de la OEA, la cual deben cumplir los Estados por haberla aceptado al incorporarse al sistema, así como la declaración Americana de Derechos promulgada en 1948 y reconocida por la Convención Americana como fuente de derechos, reconocen los derechos económicos, sociales y culturales y generan

para los Estados partes del sistema interamericano el deber de reconocerlos, respetarlos, promoverlos y garantizarlos.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, comienza por analizar el trámite formal del tratado y de su ley aprobatoria y concluye que se ajustan a la Carta, siempre y cuando la Corte verifique si se respetó el quórum reglamentario en el primer debate en las respectivas comisiones de las cámaras.

Luego la Vista Fiscal estudia el contenido material de tratado y "concluye que el Estatuto Fundamental consagra en forma expresa y detallada todas las garantías a que se alude en el Protocolo". Sin embargo, agrega el Procurador, ello no resta importancia al presente instrumento internacional, pues el simple reconocimiento de los derechos no resulta suficiente, por lo cual el tratado expresa que "la intención de las Partes es la de tutelar en forma efectiva, los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el mismo." La Vista Fiscal destaca entonces que el Estado colombiano cuenta con las herramientas jurídicas para "convertir en realidad las simples declaraciones y propósitos" y de esa manera "garantizar a todos los asociados el goce pleno de sus derechos fundamentales". Sin embargo, según el Ministerio Público, ello "sólo puede darse siempre que exista una voluntad política y administrativa encaminada en tal sentido", pues "la aplicación práctica de esta clase de documentos internacionales, requiere del compromiso decidido del Estado." Concluye entonces el Procurador:

Este compromiso puede evidenciarse a través de la inclusión prioritaria de la inversión social dentro de los planes y programas de acción estatal, destinando los recursos suficientes para su cabal cumplimiento, como también previniendo y evitando las diferentes modalidades de corrupción administrativa y contribuyendo a la divulgación y pedagogía de los derechos que asisten a los destinatarios de las disposiciones contenidas en el documento que se revisa.

En cuanto al contenido de la ley Aprobatoria, se concluye que tampoco vulnera el Ordenamiento Superior, toda vez que se limita a aprobar el texto del Protocolo, a señalar que el país se encuentra vinculado a su contenido, una vez se verifique el perfeccionamiento del instrumento público y a establecer que la ley rige a partir de su publicación.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia

1- En los términos del numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para ejercer un control integral, previo y automático sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Tal es el caso del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 y de su Ley aprobatoria N° 319 del 20 de septiembre de 1996. La Corte procederá entonces a estudiar la constitucionalidad del tratado y de su ley aprobatoria, tanto por motivos de fondo como por razones de forma.

La suscripción del tratado.

2- Según constancia del Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores incorporada al presente expediente (Folio 176), Colombia no suscribió el tratado bajo revisión, el cual fue aprobado por la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988, en el Décimo Octavo Período de Sesiones de la Asamblea General. Sin embargo, consta en el presente expediente (Folios 10 y 178) que el 15 de septiembre de 1995 el Presidente dio su aprobación ejecutiva al presente tratado y decidió someterlo a la aprobación del Congreso. Esta confirmación presidencial, conforme al derecho de los tratados codificado en la Convención de Viena de 1969, en su artículo 8º, subsana cualquier eventual vicio de representación del Estado. Este principio es totalmente aplicable en el derecho constitucional colombiano, puesto que corresponde al Presidente de la República, como jefe de Estado, dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o Convenios (CP art. 189 ord 2º). Es natural entonces que la confirmación presidencial subsane los vicios de representación durante el trámite de suscripción de un tratado. La Corte concluye entonces que no hubo irregularidades en la suscripción del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988

El trámite de la Ley No. 319 del 20 de septiembre de 1996.

2- El proyecto de Ley Aprobatoria de un Tratado debe comenzar por el Senado por tratarse de un asunto referido a las relaciones internacionales (inciso final artículo 154 CP). Luego sigue el mismo trámite y debe reunir los mismos requisitos de cualquier proyecto de ley ordinaria señalados por los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución, a saber:

- Ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva;
- Surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y

respetando los quórumms previstos por los artículos 145 y 146 de la Constitución;

- Observar los términos para los debates previstos por el artículo 160 de ocho (8) días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince (15) entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra;

- Por último, haber obtenido la sanción gubernamental.

Luego, la ley aprobatoria del Tratado debe ser remitida dentro de los seis (6) días siguientes para su revisión por la Corte Constitucional.

4- El día 30 de agosto de 1995, el Ejecutivo presentó al Senado, a través de los Ministros de Relaciones Exteriores, Dr. Rodrigo Pardo García Peña el proyecto de ley No. 80 de 1995 por la cual se aprueba el “Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988”. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso del 1º de septiembre de 1995 y repartido a la Comisión Segunda Constitucional del Senado¹. La ponencia para darle primer debate fue publicada el 3 de octubre de 1995² y el proyecto fue aprobado el 4 de octubre por diez de los trece senadores que integran la Comisión Segunda del Senado³. Luego fue presentada y publicada la correspondiente ponencia para el segundo debate en el Senado⁴ y fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el día 18 de octubre de 1995, con el respeto de los requisitos constitucionales y reglamentarios⁵. Posteriormente el proyecto fue enviado a la Cámara de Representantes en donde fue radicado como No 148 de 95 y, luego de que se publicara el 26 de mayo de 1996 la ponencia para primer debate⁶, el proyecto fue aprobado en la respectiva Comisión de la Cámara el día 4 de junio de 1996, con el respeto de los respectivos quórumms para deliberar y decidir⁷. Más tarde, el 8 de agosto de 1996, se publicó la ponencia para segundo debate⁸ y el proyecto fue aprobado por unanimidad en la Plenaria de la Cámara el 14 de agosto de 1996 con la asistencia de 139 Representantes⁹. Luego, el proyecto fue debidamente sancionado como Ley 319 del 20 de septiembre de 1996, tal como consta en la copia auténtica incorporada al expediente (Folio 2). La Ley fue entonces remitida

¹Gaceta del Congreso, Año IV, No. 267 del 1 de septiembre de 1995. Págs. 13 y ss..

²Gaceta del Congreso, Año IV, No. 316 del 3 de octubre de 1995. Págs. 22 y ss..

³Ver constancia del subsecretario de la Comisión en el folio 330 del expediente.

⁴Gaceta del Congreso, Año IV, No. 325 del 10 de octubre de 1995. Págs. 24.

⁵Según Acta 36 de la sesión ordinaria del 10 de octubre de 1995, publicada en la Gaceta del Congreso, Año IV, No. 340 del 20 de octubre de 1995. Pág. 23. Igualmente ver constancia del Secretario General del Senado, incorporada al presente expediente (Folio 184)

⁶Gaceta del Congreso, Año V, No. 194 del 24 de mayo de 1996. Págs. 1 y ss..

⁷Según constancia del Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes que figura en el folio 331 del presente expediente.

⁸Gaceta del Congreso, Año V, No. 318 del 8 de agosto de 1996. Págs. 1 y ss..

⁹Ver constancia respectiva del Secretario General de la Cámara de Representantes del 14 de agosto de 1996 incorporada a este expediente (Folio 19).

a la Corte Constitucional el 24 de septiembre del año en curso para su revisión.

Conforme a las pruebas incorporadas al presente expediente, la Ley N° 319 del 20 de septiembre de 1996 fue entonces regularmente aprobada y sancionada.

El Preámbulo y el contenido general del tratado: reconocimiento y garantía de los derechos de segunda generación o de contenido prestacional.

5- Como lo señala el Preámbulo, conforme a la filosofía de los convenios internacionales, los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Así lo señalan con claridad la propia Declaración Universal, los pactos internacionales y los documentos finales de las dos conferencias mundiales de derechos humanos, a saber la Declaración de Teherán de 1968 y la de Viena de 1993. Por ejemplo, los considerandos de los pactos internacionales de derechos humanos recuerdan que "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." Por su parte la Declaración de Teherán proclama que "los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles" y, según la Declaración de Viena, la democracia, el desarrollo y los derechos humanos son "interdependientes" y "se refuerzan mutuamente"¹⁰.

Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además es menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme a las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren una mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal, derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista.

6- Lo anterior muestra que, tal y como se encuentran consagrados en los documentos internacionales, los derechos humanos incorporan la noción

¹⁰ Ver, por ejemplo, los párrafos 8, 12, 30 y 31 de la Parte Operativa I de la Declaración de Viena.

de que es deber de las autoridades asegurar, mediante prestaciones públicas, un mínimo de condiciones sociales materiales a todas las personas, idea de la cual surgen los llamados derechos humanos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, que son precisamente a los cuáles se refiere el convenio bajo revisión, el cual busca en el marco de las Américas, contribuir a un más amplio reconocimiento y a una mayor garantía de estos derechos.

A pesar de que existen múltiples instrumentos internacionales sobre el tema, en especial el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el cual sirve de indudable punto de referencia al presente tratado, este Protocolo de San Salvador se justifica por cuanto la Convención Interamericana, marco jurídico esencial para la protección de los derechos humanos en la región, es poco generosa en materia de derechos económicos, sociales y culturales, pues únicamente una disposición, el artículo 26, se refiere, y de manera bastante genérica, a este tipo derechos.

7- Esta finalidad del tratado, y la filosofía que la anima, armonizan plenamente con la Constitución, pues esta última acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no sólo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. Así, desde sus primeras decisiones, esta Corporación ha insistido en que la incorporación de la noción de Estado social y democrático de derecho, como fórmula política e ideológica del Estado colombiano, no es una proclama retórica, ya que tiene profundas implicaciones jurídicas y políticas¹¹. Y tales consecuencias están estrechamente ligadas con la idea de que el Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. A partir de lo anterior, la Corte ha considerado, desde sus primeras decisiones y en forma invariable, que toda persona tiene derecho a un mínimo vital o a un mínimo de condiciones para su seguridad material, lo cual “es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución”¹². Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación, tal y como esta Corporación lo ha destacado. Así, en una de sus primeras decisiones la Corte dijo al respecto:

¹¹ Ver, entre muchas otras, las sentencias T-406/92, T-426/92, C-479/92, T-533/92, T-570/92. Más recientemente ver la sentencia SU 111-97

¹² Sentencia T-426/92. MP Eduardo Cifuentes Muñoz, Fundamento Jurídico No 5, tesis reiterada, entre otras, en las sentencias T-005/95, T-530/95 y SU 111/97.

La consideración de la persona humana y de su dignidad es el presupuesto y el elemento central del nuevo Estado social de derecho. La persona humana en su manifestación individual y colectiva es contemplada en la Constitución como fuente suprema y última de toda autoridad y titular de derechos inalienables para cuya protección se crea el Estado.

En un plano subjetivo, los derechos y garantías constitucionalmente proclamados, tienen la virtualidad de reconocer al individuo y a los grupos sociales el poder efectivo de establecer, en unos casos, un límite a la acción del Estado; en otros, el de ejercer libremente una determinada actividad; y, finalmente, el de obtener del Estado la realización de ciertas prestaciones que correlativamente se tornan en deberes sociales a su cargo.

La naturaleza social que identifica al ordenamiento jurídico tiene clara expresión en la prevalencia de los derechos fundamentales, en la superación de la crisis del Estado de derecho y en la inmediata realización de urgentes tareas sociales, en desarrollo de los principios de solidaridad y dignidad humana.

Con el objeto de crear oportunidades reales para el ejercicio de los derechos por parte de todos los miembros de la comunidad, la Constitución impone al Estado objetivos, metas y programas de acción que pueden eventualmente traducirse en derechos a diferentes prestaciones de orden económico, social y cultural. Con la consagración de este tipo de derechos y de intereses legítimos que representan para el Estado obligaciones positivas, se pretende conseguir la igualdad social de tal forma que la libertad y el pleno desarrollo vital no se encuentre solamente al alcance de una fracción mínima de la población.

DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La Carta de Derechos de la Constitución colombiana contempla en el Título II, Capítulo 2o. los llamados "Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Estos derechos implican una prestación por parte del Estado y por lo tanto una erogación económica que por lo general depende de una decisión política. Su Orazón de ser está en el hecho de que su mínima satisfacción es una condición indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos, con lo cual adquieren el carácter de fundamentales.

Las diferentes categorías de tales derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, característica que exige protección

permanente con el propósito de obtener su plena vigencia, "sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros"¹³./

Conforme a lo anterior, es claro que el tratado bajo revisión no sólo no vulnera la Constitución sino que coincide con los principios y valores que la orientan. El Preámbulo es pues exequible.

Los deberes del Estado: obligación de realizar progresivamente estos derechos (artículos 1º y 2º)

8- Los primeros artículos establecen los deberes generales del Estado en relación con este tipo de derechos. Así, conforme al artículo 1º, el Estado se compromete a adoptar todas las medidas que sean necesarias, y hasta el máximo de los recursos disponibles, según su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos sociales y culturales.

Este artículo consagra entonces la obligación esencial que adquieren los Estados en relación con estos derechos, a saber, el llamado deber de realizar progresivamente la plena efectividad de estos derechos. Para ello la norma retoma lo esencial del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Ahora bien, este deber de realización progresiva ha sido objeto de importantes desarrollos doctrinales que conviene tener en cuenta, con el fin de precisar el alcance de las obligaciones que está adquiriendo el Estado colombiano conforme al presente convenio. Por ello la Corte se referirá a la doctrina internacional más autorizada en la materia, la cual está contenida, de un lado, en los diversos informes oficiales elaborados por el Relator y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁴, y de otro lado, en los llamados “Principios de Limburgo”, adoptados por unos expertos en la materia reunidos en Maastrich, Holanda, en junio de 1986, y que constituyen la interpretación académica más respetada sobre el sentido y la aplicación de las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales¹⁵.

Conforme a esa doctrina, y de acuerdo al tenor literal de este artículo, resulta claro que el carácter progresivo del deber de realización de estos derechos no implica que los Estados pueden demorar la toma de las medidas necesarias para hacerlos efectivos. Por el contrario, el deber de adoptar todas las medidas posibles es inmediato, ya que los Estados

¹³ Sentencia T-570/92. MP Jaime Sanín Greiffnestein.

¹⁴ Ver los cuatro informes del Relator de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas publicados en 1989 (E/CN2/Sub.2/1989/19), 1990 (E/CN4/Sub.2/1990/19), 1991 (E/CN4/Sub.2/1991/17) y 1992 (E/CN4/Sub.2/1992/16). Ver igualmente las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas adoptadas en sus distintos períodos de sesiones, en especial la Observación General No 3 adoptado en el Quinto Período de Sesiones de 1990, y que figuran en el documento E/1991/23-

¹⁵ Para consulta de estos principios, ver Human Rights Quarterly, vol 9, No 2, 1987, pp 121 y ss.

“tienen la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto.¹⁶” Simplemente, teniendo en cuenta que en general los derechos sociales implican una prestación pública, la cual supone la existencia de unos determinados recursos y la necesidad de poner en marcha las instituciones prestatarias de los servicios, se reconoce que “la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo”, por lo cual la obligación de garantizarlos no puede ser inmediata, a diferencia de lo que sucede con el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual “incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes”¹⁷. Sin embargo, este deber de realización progresiva “no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo”¹⁸, ya que esta norma “exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección”, razón por lo cual “bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos.¹⁹” En tal contexto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha sintetizado el sentido y alcance de este deber en los siguientes términos:

Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.

De otro lado, conviene tener en cuenta que no es totalmente correcto considerar que todos los derechos sociales implican prestaciones positivas del Estado, y que todos los derechos civiles y políticos únicamente generan deberes estatales de abstención, pues la situación es más compleja. Así, la garantía de los derechos civiles supone en muchos casos deberes de intervención de las autoridades. Por ejemplo, el derecho a la intimidad implica no sólo que el Estado debe respetar mi privacidad sino también que las autoridades deben protegerme contra injerencias de terceros.

¹⁶ Principio de Limburgo No 16.

¹⁷ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No 3.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Principio de Limburgo No 21.

Igualmente, muchos derechos considerados sociales no implican una prestación sino un deber de respeto de parte de las autoridades, similar al que opera en el campo de los derechos civiles. Así sucede por ejemplo con el derecho de sindicalización de los trabajadores, que implica que el Estado debe abstenerse de interferir en el goce de este derecho. En estos eventos, es claro que esos derechos sociales, o ese componente de los derechos sociales, no es de realización progresiva sino de aplicación inmediata.

Finalmente, el deber de realización progresiva de los derechos sociales prestacionales no significa que no pueda haber violación de los mismos, debido a omisiones del Estado o a actuaciones insuficientes de su parte. En efecto, así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los “derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico”²⁰. Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación. Además, el Estado adquiere el compromiso de tomar “todas las medidas que sean necesarias, y, hasta el máximo de los recursos disponibles”, por lo cual, si se constata que los recursos no han sido adecuadamente utilizados para la realización de estos derechos, también se puede considerar que el Estado está incumpliendo sus obligaciones internacionales, por lo cual “al determinar si se han adoptado las medidas adecuadas para la realización de los derechos reconocidos por el Pacto, se deberá prestar atención a la utilización eficaz y equitativa y la oportunidad de acceder a los recursos disponibles.”²¹ Conforme a lo anterior, según el Principio de Limburgo No 72, un Estado Parte comete una violación de los derechos económicos, sociales y culturales si, por ejemplo, “no logra adoptar una medida exigida por el Pacto, no logra remover, a la mayor brevedad posible y cuando deba hacerlo, todos los obstáculos que impidan la realización inmediata de un derecho, no logra aplicar con rapidez un derecho que el Pacto exige, no logra, intencionalmente, satisfacer una norma internacional mínima de realización, generalmente aceptada y para cuya satisfacción está capacitado, o adopta una limitación a un derecho reconocido en el Pacto por vías contrarias al mismo”. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha considerado que también puede existir violación de estos derechos prestacionales. Según su criterio:

El Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud

²⁰ Principio de Limburgo No 25

²¹ Principio de Limburgo No 27.

esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Analógicamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1º del artículo 2º obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

El Comité desea poner de relieve, empero, que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción²².

9- La Corte considera que el deber de hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales consagrado por el artículo 1º del presente convenio, y según la autorizada doctrina internacional sobre sus alcances, armoniza plenamente con la Carta. En efecto, la Constitución no sólo consagra que es deber de las autoridades hacer efectivos todos los derechos constitucionales (CP art. 2º) sino que además consagra la fórmula política del Estado social de derecho (CP art. 1º), la cual, como esta Corporación lo ha destacado en múltiples decisiones, implica que el Estado no se debe limitar a proclamar los derechos sino que tiene que tomar las medidas conducentes para hacerlos efectivos²³. Así, la Corte ha señalado que el “Estado Social de Derecho no sólo demanda de éste la proyección de estrategias para dar soluciones a las necesidades básicas de la comunidad en lo social y en lo económico, sino que exige acciones concretas para satisfacerlas; por lo tanto, la oferta o el compromiso estatal para atender en concreto dichas necesidades requiere ser traducido a la realidad, más aún cuando se trata de proteger o amparar derechos fundamentales.²⁴” Igualmente, esta Corporación ha reconocido que muchos derechos sociales, o muchos de sus aspectos, son de aplicación inmediata, tal y como sucede con los principios mínimos del trabajo contenidos en el artículo 53 superior. Finalmente, la Corte coincide con la

²² Comité de Derechos Económicos Sociales y Cutrales, Observación General No 3.

²³ Ver, entre otras, las sentencias /-406/92, T-426/92, C-479/92 y SU-111/96

²⁴ Sentencia T-007 de 1995. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

doctrina internacional en que los derechos sociales prestacionales tienen también un contenido esencial, pues no otro es el alcance de la noción de “mínimo vital” desarrollada por la jurisprudencia de esta Corporación. Por todo lo anterior, la Corte considera que el artículo 1° del convenio bajo revisión es exequible.

10- La obligación del artículo 1° es general, pues abarca todo tipo de políticas y de medias. En cambio el artículo 2° consagra un deber más referido al campo jurídico, pues señala que los Estados se comprometen a adoptar “las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos” los derechos reconocidos en el Protocolo. Ahora bien, la doctrina internacional ha señalado que si bien las decisiones legales y políticas juegan un papel esencial en el desarrollo y la realización de los derechos sociales, es claro que no sólo las normas legales o las medidas administrativas son idóneas para el cumplimiento de este deber estatal. Así, es doctrina aceptada que dentro de las medidas de “otro carácter” aptas para desarrollar los derechos sociales caben de manera preferente las decisiones y los controles judiciales. Así, conforme a los Principios de Limburgo No 18 y 19, como muchas veces “las medidas legislativas no serán suficientes para poder cumplir con las obligaciones que se derivan del Pacto”, es deber de los “dotarse de recursos efectivos, tales como las apelaciones ante un magistrado, cuando sea necesario” para la realización de estos derechos.

11- La Corte considera que esta obligación estatal, conforme es interpretada por la doctrina internacional, coincide con la Carta. Así, de un lado, es indudable que los derechos sociales orientan la actividad del Legislador, que debe entonces establecer todas las regulaciones necesarias para la realización efectiva de estos derechos. Es más, conforme a la jurisprudencia de la Corte, la ley juega un papel esencial, a veces ineludible, en la materialización de los derechos sociales, pues “no se ve cómo pueda dejar de acudir a ella para organizar los servicios públicos, asumir las prestaciones a cargo del Estado, determinar las partidas presupuestales necesarias para el efecto y, en fin, diseñar un plan ordenado que establezca prioridades y recursos. La voluntad democrática, por lo visto, es la primera llamada a ejecutar y a concretar en los hechos de la vida social y política la cláusula del Estado social, no como mera opción sino como prescripción ineludible que se origina en la opción básica adoptada por el constituyente”²⁵. Con todo, para la Corte también es claro la obligación de tomar medidas legislativas no significa que algunas de las cláusulas del tratado no sean directamente auto ejecutables, pues algunos derechos son de aplicación inmediata, tal y como se señaló anteriormente. Además, tampoco debe pensarse que estos derechos sociales prestacionales son puramente programáticos, esto es, que son únicamente obligaciones para las autoridades pero que no implican derechos correlativos de los particulares, puesto que, en determinados contextos y dadas ciertas

²⁵ Sentencia SU-111/97. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 11.

condiciones, los derechos sociales prestacionales pueden ser protegidos por diferentes vías judiciales, como las acciones de nulidad e inconstitucionalidad, las acciones populares o incluso la acción de tutela²⁶. Por eso esta Corporación coincide con la doctrina internacional en que las decisiones judiciales deben incluirse dentro de los medios jurídicos idóneos para la realización de los derechos sociales prestacionales, tal y como ya lo había señalado la Corte en anterior ocasión. Dijo entonces la Corte:

*Entre las medidas "de otro carácter" deben incluirse las sentencias de los jueces, y muy particularmente las decisiones de esta Corporación, pues la rama judicial es uno de los órganos del Estado colombiano, y éste se ha comprometido a tomar las medidas que sean necesarias para hacer efectivos los derechos de las personas. Por consiguiente, las sentencias de los jueces -como medidas de otro carácter diferentes a las leyes- deben buscar hacer efectivos los derechos reconocidos por los pactos de derechos humanos. Es pues legítimo que los jueces, y en particular la Corte Constitucional, integren a la normatividad, al momento de tomar sus decisiones, los derechos reconocidos en la Constitución y en los pactos.*²⁷

Conforme a lo anterior, la Corte concluye que el artículo 2º armoniza plenamente con la Constitución.

Igualdad, no discriminación, acción afirmativa y realización progresiva de estos derechos (artículos 3º, 16, 17 y 18).

12- El artículo 3º establece el deber de no discriminación, en virtud del cual los Estados se comprometen a garantizar a todas las personas los derechos económicos, sociales y culturales, por lo cual se obligan a no llevar a cabo tratos desiguales injustificados por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En forma uniforme, la más autorizada doctrina internacional considera que este deber no es de realización progresiva sino de aplicación inmediata, por lo cual se considera necesario que esta garantía se someta a escrutinio judicial y a otros tipos de control a fin de lograr su cumplimiento²⁸. La doctrina considera igualmente que la lista de criterios discriminatorios mencionada por el convenio no es exhaustiva sino ilustrativa, y que el deber del Estado no se reduce a eliminar la discriminación de jure sino que también le corresponde hacer cesar, lo antes posible, la discriminación de facto en el goce de estos derechos.

²⁶ Ibidem, Fundamentos Jurídicos No 16 y 17.

²⁷ Sentencia C-109/95. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 18.

²⁸ Ver los citados Principios de Limburgo párrafos 31 a 41. En el mismo sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La Corte considera que ese deber de no discriminación, así como los criterios adelantados sobre su alcance por la doctrina internacional, coinciden claramente con el principio de igualdad previsto por el artículo 13 de la Carta, y con los desarrollos jurisprudenciales efectuados al respecto por Corporación.

13- De otro lado, esta Corporación precisa que este deber estatal no puede ser interpretado como la prohibición de que las autoridades adopten medidas especiales en favor de poblaciones que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, y que por ende merecen una especial protección de las autoridades (CP art. 13). Es más, el propio tratado ordena una protección especial en favor de determinados grupos de personas. Así, el artículo 16 señala una serie de derechos específicos para los niños, que los hace merecedores de medidas especiales en su beneficio, como la educación gratuita obligatoria. Igualmente el artículo 17 favorece de manera específica a los ancianos y ordena a los Estados a tomar medidas particulares para protegerlos, como brindar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas. En el mismo sentido, el artículo 18 señala que los minusválidos tienen “derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad”, por lo cual los Estados se comprometen a adoptar medidas concretas en su favor, como programas laborales adecuados a sus posibilidades, o planes de desarrollo urbano que respondan también a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo. Esto muestra que el deber de no discriminación no sólo no es incompatible sino que presupone las llamadas “acciones afirmativas” o formas de “discriminación benigna”, por lo cual la doctrina internacional tiene bien establecido que “las medidas especiales que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieran de tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales, no deberán considerarse como una discriminación siempre que estas medidas no tengan como consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos.”^{29,}

Conforme a lo anterior, la Corte considera que los artículos 3º, 16, 17 y 18 del presente convenio son exequibles, pues armonizan con el principio de igualdad, así como con la especial protección que las autoridades deben brindar a las poblaciones que se encuentran en debilidad manifiesta (CP art. 13), como los niños (CP art. 44), los ancianos (CP art. 46) y los minusválidos (CP arts 47 y 54).

Restricciones a los derechos y cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos (artículos 4º y 5º).

²⁹ Ibidem, principio 39.

14- El artículo 4º consagran una regla hermenéuticas que es de fundamental importancia, pues señala que no podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, invocando como pretexto que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado. Esta regla interpretativa ha sido denominada por la doctrina como la cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos, según la cual, en caso de conflictos entre distintas normas que consagran o desarrollan estos derechos, el intérprete debe preferir aquella que sea más favorable al goce de los derechos. Esta regla, cuya constitucionalidad y carácter vinculante en el ordenamiento colombiano ya ha sido reconocida por esta Corte en relación con otros convenios de derechos humanos³⁰, muestra además que el objeto del presente Protocolo no es disminuir sino aumentar las protecciones brindadas a los derechos económicos, sociales y culturales.

15- En ese mismo orden de ideas, la Corte coincide con algunos de los intervinientes que señalan que, en virtud de la cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos, el artículo 5º no puede ser entendido como una norma que autoriza restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, si en otros instrumentos internacionales, o en la propia Constitución, tales derechos no tienen restricciones. Por ello, esta Corporación considera que este artículo está consagrando garantías suplementarias en relación con la eventual limitación de los derechos previstos en el Protocolo, puesto que señala que ésta sólo podrá efectuarse por normas legales, que tengan una finalidad particular, como es preservar el bienestar general dentro una sociedad democrática, y siempre y cuando se respete el contenido esencial de esos derechos. En tal entendido, la Corte considera que estas normas son exequibles.

La especial protección al trabajo (artículos 6º a 8º)

16- Los artículos 6º a 15 presentan los distintos derechos que son objeto de protección específica por el tratado, los cuáles pueden ser clasificados con el único fin de facilitar su presentación en esta sentencia. Así, los artículos 6º a 8º desarrollan una especial protección al trabajo. De un lado, el artículo 6º establece el alcance del derecho al trabajo y a una remuneración digna, así como el deber del Estado de “adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial, las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional”. De otro lado, el artículo 7º especifica algunas importantes consecuencias de esta especial protección al trabajo a fin de que éste se realice en condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Así, se prevé que la remuneración debe ser suficiente para asegurar una subsistencia digna y decorosa para el trabajador y su familia, que a trabajo

³⁰ Ver, por ejemplo, la sentencia C-408/96, fundamento jurídico No 14.

igual debe darse un salario igual, y que los trabajadores son libres de escoger empleo y tienen derecho a ser promocionados de acuerdo a sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio. Igualmente esta norma protege la estabilidad del empleo, la seguridad e higiene en el trabajo, y establece estrictas limitaciones en relación con el trabajo de menores. Finalmente, la disposición consagra limitaciones a la extensión de las jornadas laborales y protege el derecho a las vacaciones, al goce del tiempo libre y al descanso.

Directamente ligado a lo anterior, el artículo 8º protege el derecho colectivo del trabajo, para lo cual no sólo garantiza el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses sino también la posibilidad de formar federaciones y confederaciones sindicales nacionales o internacionales. Como es obvio, los Estados se comprometen a que estas asociaciones funcionen libremente. Igualmente, ese artículo reconoce el derecho de huelga y precisa las limitaciones a que se puede sujetar su ejercicio.

17- La Corte no encuentra ninguna objeción a esas normas, ya que no sólo el trabajo es un principio y valor fundamental del ordenamiento colombiano (CP Preámbulo y art. 1º), sino que constituye también un derecho especialmente protegido por la Constitución (CP art. 25), por lo cual la mayor parte de las anteriores garantías ya se encuentran reconocidas en la Carta. Así, el artículo 53 establece los principios fundamentales mínimos del derecho del trabajo, y coincide en lo esencial con las garantías enunciadas por el presente Protocolo. Por su parte, los artículos 39 y 56 garantizan el derecho de sindicalización, negociación colectiva y huelga de los trabajadores.

Seguridad social, salud y educación (artículos 9º, 10 y 13)

18- Los artículos 9º, 10 y 13 reconocen los derechos sociales que son considerados como más típicamente prestacionales, a saber los derechos a la seguridad social, a la salud y a la educación respectivamente,.

Así, el artículo 9º regula la seguridad social, como un derecho de la persona a ser protegida contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad, a fin de que gracias a tal protección pueda tener los medios para llevar una vida digna y decorosa. Igualmente señala el alcance de la seguridad social para las personas que se encuentran trabajando, la cual cubre atenciones médicas, subsidios en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y licencia retribuida por razones de maternidad. Estas garantías coinciden con lo prescrito por la Carta, que establece el derecho a la seguridad social (CP art. 48), protege a la personas de la tercera edad (CP art. 46) y tiene expresamente previsto un especial apoyo a la mujer por razones de maternidad (CP art. 43)

Por su parte, el artículo 10 define la salud como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social y señala las obligaciones que tienen los Estados para hacer efectivo tal derecho. Así se señalan algunas obligaciones generales, como que el Estado deberá asegurar la atención primaria de la salud y extender los beneficios de los servicios de salud a todas las personas. Pero igualmente el Protocolo prevé también obligaciones más específicas como el logro de la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas y la especial protección a los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables. Como en el caso anterior, la Corte considera que esta regulación del derecho a la salud coincide con las disposiciones constitucionales, pues la Carta prevé el derecho de todas las personas a acceder a los servicios de salud, así como las responsabilidades del Estado en este campo (CP art. 49), no sólo a nivel general sino también en relación con grupos poblacionales específicos (CP arts 13, 43, 44, 45 y 50)

Finalmente, el artículo 13, luego de establecer que toda persona tiene derecho a la educación, señala que ésta se debe orientar por criterios humanistas, democráticos y de respeto a los derechos de la persona, todo lo cual implica una serie de obligaciones para las autoridades. Así, la educación primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, mientras que se debe procurar la universalización y el mayor acceso posible a la educación secundaria y superior, para lo cual se debe prever una progresiva oferta de enseñanza gratuita. Igualmente, en función de la especial protección a quienes se encuentran en situaciones de debilidad, el protocolo prevé estrategias particulares en favor de quienes no hayan terminado el ciclo completo de instrucción primaria, así como programas diferenciados para los minusválidos. Fuera de lo anterior, el artículo precisa que sus normas no significan que los padres no tengan derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, ni que se esté consagrando una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza. Todas estas regulaciones coinciden con lo estatuido por la Constitución en esta materia. Así, el artículo 67 superior prevé que la educación es un derecho, que la enseñanza que debe estar orientada hacia el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, que la educación básica es obligatoria y que la enseñanza es gratuita en las instituciones estatales, sin perjuicio de que deban pagar derecho académicos quienes cuenten con los medios para hacerlo. Por su parte, el artículo 68 protege el derecho de los padres a escoger la enseñanza de sus hijos así como el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos.

Conforme a lo anterior, la Corte no encuentra ninguna objeción constitucional contra estos artículos del protocolo pues, como se ha visto, sus contenidos normativos armonizan plenamente con la regulación constitucional sobre el tema.

Derecho a la alimentación y al mínimo vital (artículo 12)

19- El artículo 12 establece el derecho a la alimentación y establece que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, para cuya efectividad prevé que los Estados perfeccionen los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, y se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Este derecho tiene pleno sustento constitucional, pues constituye un componente básico de lo que esta Coporación ha entendido como ese mínimo vital al cual todas las personas tienen derecho, ya que sin él no es posible una vida digna. Además, específicamente la Carta prevé una especial protección a la producción alimentaria con el fin de lograr una mayor seguridad en este campo (CP art. 65).

Medio ambiente, derechos culturales y protección a la familia (Artículos 11, 14 y 15).

20- El artículo 11 establece el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, por lo cual los Estados deben proteger, preservar y mejorar el medio ambiente, contenidos normativos que armonizan plenamente con la Carta. En efecto, la Corte tiene bien establecido que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Constitución contiene una "constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente⁹. Esta Constitución ecológica tiene entonces dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79). Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Todo esto muestra con claridad la constitucionalidad del artículo 11 del convenio bajo revisión.

21- Por su parte, el artículo 14 establece una serie de derechos de las personas a beneficiarse de la cultura, los cuales implican deberes correlativos del Estado, Así, la norma consagra el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, a gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico y a 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.. Entre las obligaciones de los Estados, se señala que éstos deben tomar medidas para

⁹ Ver, entre otras, las sentencias T-411 de 1992 y C-058 de 1994.

la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte. Igualmente, los Estados deben respetar la libertad para la investigación científica y para la actividad creadora y fomentar la mayor cooperación internacional en este campo. Este artículo no presenta ningún problema constitucional ya que los derechos que prevé y las obligaciones que impone al Estado se encuentran también previstos en nuestro ordenamiento constitucional, a saber en los artículos 20 (libertad de pensamiento y de expresión), 27 (libertad de enseñanza y de investigación), 61 (protección de la propiedad intelectual) y 70 a 72 (protecciones especiales a la cultura).

22- Finalmente, el artículo 15 señala, en perfecta armonía con los artículos 5º y 42 de la Carta, que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe por ende ser protegida por el Estado. Igualmente se establecen los derechos de la persona en relación con la familia, los cuales coinciden con lo prescrito por la Carta en el artículo 42, por lo cual esta Corporación concluye que esta norma del protocolo es exequible.

Medidas de protección internacional de los derechos reconocidos (artículo 19).

23- El artículo 19 establece los mecanismos internacionales de protección para estos derechos, los cuales son de triple naturaleza. De un lado, los Estados adquieren el compromiso de presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos informes son presentados al Secretario General de la OEA, quien los remite al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que estas entidades los examinen y evalúen. De otro lado, el Protocolo amplía el sistema de queja individual regulado por la Convención Interamericana a las denuncias por violación del derecho de asociación sindical y del derecho a la educación. Finalmente, se prevé que en sus actividades la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formule las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en los distintos países.

24- La Corte no encuentra ninguna objeción constitucional a estos mecanismos internacionales de protección pues, tal y como tuvo la oportunidad de mostrarlo en anterior decisión³¹, esta internacionalización de la garantía de los derechos humanos representa un avance democrático indudable. De otro lado, los valores de dignidad humana, libertad e igualdad protegidos por los instrumentos internacionales y por la Constitución son idénticos. Además, la propia Carta señala no sólo la prevalencia en el orden interno de los tratados de derechos que han establecido tales mecanismos (CP art. 93) sino que, además, precisa que Colombia orienta sus relaciones internacionales con base en los derechos

³¹ Ver sentencia C-408/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamentos jurídicos 20 a 24.

humanos, pues tales principios han sido reconocidos en numerosas ocasiones por nuestro país, que ha ratificado innumerables instrumentos internacionales en esta materia (CP art. 9). Por consiguiente, la Corte considera que los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos en manera alguna desconocen la Constitución o vulneran la soberanía colombiana; por el contrario, son una proyección en el campo internacional de los mismos principios y valores defendidos por la Constitución.

Disposiciones instrumentales.

25- Los artículos 20 a 22 establecen disposiciones instrumentales para la aprobación y ejecución del tratado. Así, el artículo 20 señala que los Estados pueden formular reservas, el artículo 21 consagra los procedimientos de firma, ratificación adhesión y entrada en vigor del Protocolo, mientras que el artículo 22 establece la posibilidad de que se incluyan enmiendas destinadas a incluir nuevos derechos o a ampliar el alcance de aquellos que ya se encuentran reconocidos por el tratado. La Corte no encuentra ninguna objeción a estas disposiciones, pues se trata de normas clásicas para la puesta en ejecución y la posibilidad de reforma de un tratado, las cuales armonizan con los principios reconocidos en el derecho internacional en este campo (CP art. 9).

La constitucionalidad de la Ley 319 de 1996.

26- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, se ajusta a la Carta y será entonces declarado exequible. En ese mismo orden de ideas, esta Corporación considera que es igualmente constitucional la Ley 319 de 1996 bajo revisión, la cual se limita a aprobar el texto del Protocolo (art. 1º) y a señalar que sus normas sólo obligarán al país cuando se perfeccione el respectivo vínculo internacional (art. 2º), lo cual concuerda perfectamente con los principios generales del derecho de los tratados (CP art. 9º).

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declarar **EXEQUIBLE** el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

Segundo: Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 319 del 20 de septiembre de 1996, por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

EDUARDO
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

JOSE GREGORIO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
CABALLERO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
NARANJO MESA Magistrado
Magistrado

VLADIMIRO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General