

## PRIMERA PARTE GENERALIDADES

I. Los derechos económicos, sociales y culturales . . . . .	15
1. Los derechos económicos, sociales y culturales, una aproximación al tema . . . . .	15
2. Los derechos económicos, sociales y culturales, a la luz de la Constitución Política de la República de Guatemala, del 31 de mayo de 1985	21

## I. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

### 1. *Los derechos económicos, sociales y culturales, una aproximación al tema*

En San Francisco California, EUA, el 26 de junio de 1945 y apenas finalizada la II Guerra Mundial, los pueblos de las Naciones Unidas, reafirmaban su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la igualdad de todos; su deseo, entre muchos otros, promover el progreso social y elevar el nivel de vida, dentro de un concepto más amplio de libertad, y emplear un mecanismo internacional, con miras a la promoción del progreso económico y social de todos los pueblos. Todo ello les llevó a establecer la organización internacional de las Naciones Unidas (ONU). Para ello crearon una serie de órganos, entre ellos: el Consejo Económico y Social, dedicado a realizar estudios internacionales en materia económica, social, cultural, educativa, sanitaria y temas conexos, así como a recomendar, la adopción de medidas de promoción y respeto de los derechos humanos. También tenía la función de presentar informes a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, en relación con los asuntos de su competencia.<sup>1</sup>

Tres años más tarde, en Nueva York, el 10 de diciembre de 1948, mediante la Resolución 217 (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, para reiterar la necesidad del “progreso social”. Después de enunciar en sus primeros

1 Cfr. arts. 62. 1 y 2; 65 y 66.1.

artículos los llamados derechos individuales, continúa con los denominados económicos, sociales y culturales, a saber: seguridad social (artículo 22), trabajo (artículo 23), salud (artículo 25, incluyendo en un apartado, la protección a la maternidad y a la niñez), reforzada esta última con la Declaración de los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1959: educación (artículo 26) y cultura (artículo 27).

A partir de ese momento se generaron notables cambios en las relaciones internacionales; se polarizaron los dos bloques o potencias mundiales, y nació así la llamada, “guerra fría”, que de alguna forma frenó, por algún tiempo, el desarrollo normativo de los derechos humanos. Aún dentro del marco de ésta, casi veinte años después, nacieron dos instrumentos importantísimos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. El último es contundente en su inicio: “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”<sup>2</sup>

Contrario a la norma del primer pacto (artículo 2), que establece compromisos muy puntuales sobre la garantía de los Estados parte, para el respeto de los también llamados derechos individuales, la norma del segundo gradúa los compromisos en forma progresiva, con la posibilidad de que en los países en vías de desarrollo, “teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos” (artículo 2.3); permisibilidad que resultaría inconcebible y discriminatoria.

Esta primera visión de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel de los postulados universales, y sin perjuicio más tarde, de internarnos en los instrumentos regionales y

2 “Preámbulo”.

normas específicas, conducen a preguntarnos: ¿qué son los derechos económicos, sociales o culturales? Para comenzar, los estudiosos partieron de la interpretación semántica, a saber: “derechos sociales”, “derechos sociales y culturales”, “derechos económicos, sociales y culturales” y “derechos de la segunda generación”, y por amplitud, en cuanto a su cobertura, terminología convencional, legal y temas que se desarrollarán, se acude a la de “derechos económicos, sociales y culturales”.

Resulta muy aventurado dar definiciones tajantes, cuando se puede partir de la enumeración de características, generalmente aceptadas, tomando en cuenta los criterios de Benito De Castro Cid,<sup>3</sup> para luego definir estos derechos así:

Se llama derechos sociales a aquellos que surgen a raíz de la crisis y de las críticas de los derechos individuales de la etapa liberal clásica.

La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*), del 26 de agosto de 1789, establece que los hombres nacen y permanecen iguales, siendo fin de la sociedad conservar los derechos naturales imprescriptibles... “la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. De allí nacen otros textos con orientación similar, precedentes de los procesos de independencia en América, y en el tiempo llegamos a la revolución liberal (siglos XVIII, XIX). Comienza la “maquinización” de la industria y con ello las primeras preocupaciones en el proceso de producción, lo cual hace que surjan los primeros problemas, sobre todo de índole laboral (jornalera), y la crítica a una sociedad, o mejor dicho, a unas estructuras sociales preocupadas en el individualismo propio de la época.

<sup>3</sup> Castro Cid, Benito de, “Los derechos sociales: análisis sistemático”, *Actas de las IV Jornadas de Profesores de Filosofía del Derecho, Murcia, diciembre, 1978*, España, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Murcia, 1981, p. 18.

Tales derechos se orientan hacia la implantación o realización de una efectiva igualdad jurídica, económica y social en el seno de la vida de las sociedades.

Los textos constitucionales reconocen el principio de igualdad. En el caso de la Constitución Política de la República de Guatemala (en adelante: “la Constitución” o “la Constitución de Guatemala”), establece:

Artículo 4o. Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede estar sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.

Esa igualdad formal, difícilmente opera en la realidad, de allí que esos derechos posteriores tiendan a crear condiciones que equilibren las obvias desigualdades (verbigracia: La declaración de que serán nulas *ipso jure*, todas aquellas estipulaciones o convenciones que impliquen renuncia, disminución, tergiversación o limitación de los derechos reconocidos, en favor de los trabajadores, por cualquier disposición legal o convencional).<sup>4</sup>

Aparecen generalmente como derechos característicos del hombre trabajador.

En principio se comparte esto, pero su radio se hace extensivo a otras materias, como veremos más adelante.

Asumen las situaciones concretas en que se encuentran los individuos y se proyectan hacia la satisfacción de sus necesidades económicas, asistenciales, educativas y culturales.

Lo importante de esta idea, es el término “necesidades”, porque están orientados a satisfacer requerimientos, y en algunos casos los más urgentes, debido a la indigencia de quienes se deben beneficiar con tales derechos.

4 Cfr. art. 106 constitucional.

Son, en general, derechos de participación en los beneficios del progreso de la vida social, que desencadenan la intervención del Estado en la dirección y control de ese desarrollo.

La imagen de esto podría ser la siguiente: un gran campo (la sociedad), donde están distribuidos grupos de dos sembradores (el aparato estatal, con su presupuesto y políticas sociales y el particular, con sus contribuciones) y otro grupo más grande (incluyendo al mismo contribuyente y otras personas, entre ellos: niños, trabajadores, enfermos, discapacitados y ancianos) recogiendo los frutos (los derechos económicos, sociales y culturales).

Se configuran, con frecuencia, en función de unos colectivos humanos definidos por la especial situación de sus miembros (familia, niños, mujeres, ancianos refugiados, minorías).

De allí que la normativa constitucional actual establezca la necesidad de que leyes orgánicas desarrollen tal o cual derecho, o cite fórmulas tales como: “Se declara de interés nacional su atención médico-social”, verbigracia: artículos 53 (minusválidos), 64 (patrimonio natural), y 72 (fines de la educación), entre otros.

Han sido objeto de expreso reconocimiento en declaraciones o convenciones específicas.

Sin perjuicio de ahondar más, sobre ello se hizo referencia al inicio de este capítulo.

Con estos ingredientes se pueden definir los derechos económicos, sociales y culturales como los derechos progresivos, reconocidos en la Constitución y en los distintos instrumentos internacionales, cuya finalidad consiste en que los grupos hacia donde van orientados se desarrollen y alcancen niveles óptimos de vida.

Los derechos individuales y los económicos, sociales y culturales no se contraponen ni se excluyen, sino:

se integran en una indivisible unidad básica, por cuanto ambos grupos de derecho son, en definitiva, exigencias, principios o derechos que el hombre, en cuanto centro de referencia y criterio legitimador de cualquier orden social, impone a la organización jurídico-política de la sociedad... Los derechos sociales no pueden ser concebidos, por tanto... como limitaciones o fre-

nos impuestos a la abusiva extralimitación de los derechos individuales, sino como unos derechos que cumplen la misión de ampliar el ámbito de protección de los individuos, asegurándoles incluso las condiciones materiales para el disfrute efectivo y pleno de los derechos individuales.<sup>5</sup>

Mientras que los derechos individuales, suponen por parte del Estado una conducta de “dejar hacer” o de “no impedir”, los derechos económicos, sociales y culturales, suponen, en principio, que el Estado “haga” o “que no deje de hacer”. Pero estas fórmulas no son puras, ya que existen supuestos en los derechos civiles y políticos donde el Estado tiene que actuar, tal es el caso de notificar al detenido las causas de su detención (artículo 7o. constitucional), y en el caso de los derechos corporativos, el ejemplo del derecho a la huelga (artículo 104 constitucional).

Finalmente, en el orden normativo y siguiendo el criterio de Gregorio Peces Barba,<sup>6</sup> los derechos económicos, sociales y culturales, como normas de organización, tienen como destinatarios a los poderes públicos a través de normas (verbi-gracia: normas programáticas) y actividad continua (verbi-gracia: construcción de escuelas y puestos de salud), que garanticen el cumplimiento de éstos.

Por otra parte, tales derechos, como derechos de libertad de contenido igualitario, se incorporan como normas cuyos beneficiarios directos son los ciudadanos, en: a) los derechos de autonomía: aquí es donde se aprecia una gran similitud con los derechos civiles y políticos, ya que se garantiza al ciudadano la realización, en forma plena, de unos determinados fines, en el ámbito de la libertad y sin interferencia de los poderes públicos y de los demás individuos; retomamos el ejemplo de la huelga; b) los derechos de crédito: aquí la persona tiene, respecto del Estado el derecho de exigir el cumplimiento de un “crédito”, en favor de éste, tal el caso de la jornada de trabajo; c) los derechos-deber; en tal su-

5 Castro Cid, *op. cit.*, p. 23.

6 Cfr. Peces Barba, Gregorio, *Reflexiones sobre los derechos económicos, sociales y culturales*, pp. 62-64.

puesto, el titular de éste tiene una obligación, a su vez, para satisfacerlo, como sucede con el seguro social: el afiliado que está al día en sus cuotas puede exigir la prestación de éste. Lo mismo ocurre con el derecho a la educación.

*2. Los derechos económicos, sociales y culturales, a la luz de la Constitución Política de la República de Guatemala, del 31 de mayo de 1985*

Para hablar de los derechos económicos, sociales y culturales en la legislación superior guatemalteca, es necesario remitirnos a sus antecedentes. En 1944, una gesta cívico-militar, derrocó al gobierno dictatorial del general Jorge Ubico (1930-1944). En 1945, se promulgó la llamada “Constitución de la Revolución”, que tomó en cuenta las corrientes constituyentes posteriores a la Segunda Guerra Mundial, e incorporó, entre otras cosas, el régimen de seguridad social y la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), según la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (decreto 295 del Congreso de la República, del 30 de octubre de 1946). También se consagraron los principios referentes al trabajo, reconociéndolo como un derecho del individuo y una obligación social. Se dio importancia paritaria al capital y al trabajo, elementos a ser protegidos por el Estado, y comprometió a éste a emplear los recursos a su alcance para asegurar condiciones “dignas” de todo aquel que se ocupara en algún trabajo u oficio.<sup>7</sup>

Las Constituciones de 1956 y 1965, no muestran mayores avances en la materia, y no es sino hasta la promulgada el 31 de mayo de 1985, en medio de una gran obsesión legislativa de las fuerzas políticas aglutinadas en la Asamblea Nacional Constituyente, que el tema social cobra una gran relevancia. La actual Constitución se compone de 281 artículos, de los cuales 116 están dedicados al tema de los derechos humanos; así: del 30. al 46, derechos cívicos y políticos; y

<sup>7</sup> Cfr. Arce Gordillo, Juan Pablo, *El trabajo*, Guatemala, Procurador de los Derechos Humanos, 1994, p. 1.

del 47 al 118, derechos económicos, sociales y culturales. Significa que el 41% del articulado supremo se dedica al tema de los derechos humanos, y la explicación es muy simple: después del rompimiento del orden democrático, en 1954, y tras largos gobiernos militares (1954-1966, 1970-1982) y cuasimilitares (1966-1970), surge un espíritu “antropocéntrico”, donde el Estado debe ser para el hombre y no éste para aquél. Por medio de una constitución, lo más perfecta posible, a juicio de los constituyentes, pretendían corregirse todos los males del pasado, desde el respeto al más básico y elemental de los derechos: la vida, hasta determinar que nuestro régimen económico y social, se funda en principios de justicia social:

Ésta equivale a la realización del bien común, ya que, como el término lo define, consiste en “justicia para la sociedad”; y como la sociedad está formada por personas, el alcance de la justicia social se extiende a todos los que la integran. La justicia social debe tomar en cuenta que los intereses llamados a satisfacer deben abarcar a la mayoría de personas, porque, en caso contrario, únicamente se beneficiarían los intereses de algún sector. Hemos notado que uno de los valores supremos para la realización del hombre es la libertad, la que únicamente debe estar limitada en beneficio de las libertades de los grandes sectores de la población. En ello estriba el éxito de la justicia social, que puede resumirse en tres simples postulados: a) todo acto individual nocivo incide en la esfera de la libertad de otros; b) sobre los intereses particulares están los comunitarios o generales; y c) los actos individuales deben trascender hacia la solidaridad humana.<sup>8</sup>

La Constitución los sitúa en el título II y capítulo II, en la forma siguiente: sección primera: familia, en sus artículos: 47, protección a la familia; 48, unión de hecho; 49, matrimonio; 50, igualdad de los hijos; 51, protección a menores

<sup>8</sup> Procurador de los Derechos Humanos, *Informe circunstanciado de las actividades sobre la situación de los derechos humanos durante 1994*, Guatemala, REF. EXP. EIO. 104-93/DES. Resolución del 25 de abril de 1994 (considerando IV) [Justicia Social], p. 117. En adelante: *Informe de (año, según el caso)*.

y ancianos; 52, maternidad; 53, minusválidos; 54, adopción; 55, obligación de proporcionar alimentos; y 56, acciones contra causas de desintegración familiar.

Sección segunda: cultura; artículos: 57, derecho a la cultura; 58, identidad cultural; 59, protección e investigación de la cultura; 60, patrimonio cultural; 61, protección al patrimonio cultural; 62, protección al arte, folklore y artesanías tradicionales; 63, derecho a la expresión creadora; 64, patrimonio natural; y 65, preservación y promoción de la cultura.

Sección tercera: comunidades indígenas, artículos: 66, protección a grupos étnicos; 67, protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas; 68, tierras para comunidades indígenas; 69, traslación de trabajadores y su protección; y 70, ley específica.

Sección cuarta: educación; artículos: 71, derecho a la educación; 72, fines de la educación; 73, libertad de educación y asistencia económica estatal; 74, educación obligatoria; 75, alfabetización; 76, sistema educativo y enseñanza bilingüe; 77, obligaciones de los propietarios de empresas; 78, magisterio; 79, enseñanza agropecuaria; 80, promoción de la ciencia y la tecnología, y 81, títulos y diplomas.

Sección quinta: universidades; artículos: 82, autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala; 83, gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala; 84, asignación presupuestaria de la Universidad de San Carlos de Guatemala; 85, universidades privadas; 86, Consejo de la Enseñanza Privada Superior; 87, reconocimiento de grados, títulos, diplomas e incorporaciones; 88, exenciones y deducciones de los impuestos; 89, otorgamiento de grados, títulos y diplomas, y 90, colegiación profesional.

Sección sexta: deporte; artículos: 91, asignación presupuestaria para el deporte, y 92, autonomía del deporte.

Sección séptima: salud; seguridad y asistencia social, artículos: 93, derecho a la salud; 94, obligación del Estado, sobre salud y asistencia social; 95, la salud, bien público; 96, control de calidad de productos; 97, medio ambiente y equilibrio ecológico; 98, participación de las comunidades en programas de salud; 99, alimentación y nutrición, y 100, seguridad social.

Sección octava: trabajo; artículos: 101, derecho al trabajo; 102, derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo; 103, tutelaridad de las leyes del trabajo; 104, derecho de huelga y paro; 105, viviendas de los trabajadores, y 106, irrenciabilidad de los derechos laborales.

Sección novena: trabajadores del Estado; artículos: 107, trabajadores del Estado; 108, régimen de los trabajadores del Estado; 109, trabajadores por planilla; 110, indemnización; 111, régimen de entidades descentralizadas; 112, prohibición de desempeñar más de un cargo público; 113, derecho a optar a empleos o cargos públicos; 114, revisión a la jubilación; 115, cobertura gratuita del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; 116, regulación de la huelga para los trabajadores del Estado, y 117, opción al régimen de clases pasivas.

Sección décima: régimen económico y social, principalmente en el artículo 118, principios del régimen económico y social.

Sobre tales derechos, el procurador de los derechos humanos (en adelante: “el procurador”), sostuvo que:

doctrinariamente se han definido a los Derechos Económicos Sociales, como Derechos de carácter programático, cuyo desarrollo debe de ser realizado por los Estados, de acuerdo a su capacidad económica, en tal sentido la implementación de la infraestructura tendiente a satisfacer las necesidades de la población y hacer efectivos los supuestos jurídicos contemplados en la Carta Magna, para que las disposiciones de derechos contenidas en los mismos tengan una efectiva aplicación en la praxis. En tal sentido, al momento de considerar estos derechos no se pueden dejar desapercibidos los factores de índole financiero y formular resoluciones eminentemente legalistas, ya que no puede señalarse a un Estado o Institución Pública de violador de los Derechos humanos si su incumplimiento en el desarrollo de sus funciones es sobrepasado por su insolvencia económica, ni puede considerarse que se restituyan los Derechos Humanos tal insolvencia en forma inmediata o con la celeridad del caso, no obstante podrán hacerse las recomendaciones a las autoridades correspondientes.<sup>9</sup>

9 Ref. Exp. Gua. 86-94/DES. Resolución del 19 de mayo de 1995 (considerando II, Sobre la viabilidad de los derechos económico-sociales).

En uno de los informes anuales rendidos al Congreso de la República, el comisionado resaltó dos ideas importantes sobre el tema: *a* el predominio del factor económico, respecto a la esencia de la prestación estatal, que constituye el objeto del derecho; y *b* la actitud (añadiendo el autor: la actividad) del Estado, encaminada a una obligación de hacer, que faculta al individuo y a la colectividad para exigir el cumplimiento de tales derechos, dentro de las posibilidades económico-financieras de éste, tomando como principios fundamentales: la igualdad, la solidaridad, la subsidiariedad y la tutelaridad; pero, al confrontarlos con la realidad, había una ausencia de satisfactores básicos que impedía a la gente más necesitada el disfrute de los servicios públicos esenciales.<sup>10</sup>

10 *Cfr. Informe de 1995*, pp. 41, 42 y 53.