

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS LABORALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Jorge Eduardo Gómez Rico*

RESUMEN

Este artículo identifica las obligaciones internacionales del Estado colombiano relacionadas con el principio de progresividad y no regresividad plasmado en los tratados de derechos humanos en materia de derechos económicos sociales y culturales, particularmente frente a los derechos laborales y de la seguridad social. Esto, a partir del conocimiento de su alcance y la determinación de las causales en las cuales es posible adoptar medidas regresivas sobre los mismos. Lo anterior, a fin de determinar cómo el alcance progresivo de aquellos derechos se ha visto afectado por el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el cumplimiento de las recomendaciones que dicha organización propone a Colombia, las cuales resultan particularmente regresivas en cuanto a la remuneración mínima vital y móvil que la Constitución colombiana exige para la subsistencia de trabajadores activos y de personas que, por su edad, no pueden seguir laborando.

PALABRAS CLAVE: Mínimo vital, obligación de progresividad, piso de protección social, prohibición de regresividad, recomendaciones de la OCDE.

SUMARIO: Introducción. 1. Principio de progresividad en los derechos económicos, sociales y culturales. 1.1. Contenido esencial del principio de progresividad. 1.2. Alcance de la obligación de progresividad. 1.3. Prohibición de regresividad. 1.4. Contenido del principio de progresividad respecto a los derechos laborales y de la seguridad social en Colombia. 2.

* Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Asesor jurídico de empresas y organizaciones. Inspector del Trabajo y la Seguridad Social del Ministerio del Trabajo de Colombia. Artículo para optar al título de Especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad de Antioquia. 2020. Correo electrónico: joedgori@gmail.com.

Proceso de ingreso de Colombia a la OCDE y recomendaciones de la OCDE al estado colombiano en materia laboral y de la seguridad social 2.1. Naturaleza y alcance de las recomendaciones de la OCDE en materia laboral y de la seguridad social y su acatamiento por parte del estado colombiano. 3. Incidencia de las recomendaciones de la OCDE en la progresividad de los derechos laborales y de la seguridad social en Colombia. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

Este texto busca analizar el cumplimiento del Estado colombiano de la obligación internacional de progresividad y no regresividad sobre los derechos laborales y de la seguridad social como Derechos Económicos Sociales y Culturales, (en adelante DESC), en contraste con el acatamiento de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante OCDE) sobre estos derechos, que pretenden la flexibilización sobre algunos derechos a la seguridad social y derechos laborales. Ello, a fin de esclarecer el compromiso del avance progresivo del Estado colombiano y determinar si este compromiso se ha cumplido respecto de los derechos sociales o si, por el contrario, los mengua con la intención de ingresar al “club de los ricos” que representa la OCDE (López, 2018).

El planteamiento metodológico es de tipo descriptivo mediante la revisión documental y el rastreo de textos donde se haya observado la incidencia que tendría el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE sobre el principio de progresividad de derechos laborales y de la seguridad social, particularmente, desde el año 2013, cuando este organismo multilateral envió a Colombia la invitación para iniciar el proceso de adhesión. Para tal fin, se indagó sobre el descriptor: “la incidencia negativa de las recomendaciones de la OCDE en el principio de progresividad sobre derechos laborales”, sin hallar resultados satisfactorios y concretos sobre el posible desconocimiento del principio de progresividad en las recomendaciones de la OCDE.

Ante la falta de resultados, se evidencia la pertinencia de este artículo en el desarrollo de la temática, y se efectúa el análisis de los hallazgos de textos cuya búsqueda se emprendía por

ejes temáticos así: “principio de progresividad”, “derechos económicos, sociales y culturales”, “derechos laborales”, a fin de conocer el contenido concreto de la obligación estatal de progresividad sobre estos derechos en mención, y “recomendaciones de la OCDE a Colombia” a fin de determinar la naturaleza y alcance de las sugerencias de este organismo multilateral y su incidencia en los derechos laborales y de la seguridad, encontrándose desarrollos teóricos interesantes sobre cada uno de estos ejes temáticos, pero sin encontrar o cotejar la pugna o eventual impacto de las recomendaciones de la OCDE a Colombia frente a su avance en derechos laborales y de la seguridad social.

Este trabajo se propone describir, entonces, el contenido del principio de progresividad como obligación a cargo del Estado colombiano con la intención de evidenciar cómo se desconocen sus obligaciones de avance progresivo en la satisfacción plena de los derechos sociales, particularmente, frente a derechos laborales y de la seguridad social, con el fin de cumplir las recomendaciones que le propone la OCDE para integrarse en esta organización.

Para cumplir este objetivo, este texto parte en su estructura de un recorrido por las fuentes de las obligaciones del Estado en materia de DESC y su deber de avance progresivo, pasando por la interpretación y aplicación de las disposiciones especiales que sobre estos derechos adoptan en sus providencias los órganos contenciosos del Sistema Universal y Regional de Protección de Derechos Humanos, como de la Corte Constitucional colombiana. Se destaca la revisión de definiciones y conceptos que desde la doctrina se aportan sobre las características y elementos del principio de progresividad propio de los DESC y determina el contenido concreto de la obligación de progresividad de Colombia frente a los DESC. Posteriormente, se adentra en el proceso de integración del Estado colombiano a la OCDE, llegando hasta las recomendaciones que este organismo multilateral propone sobre derechos laborales, determinando finalmente, cómo estas recomendaciones y su adopción desconocen la obligación de progresividad en cabeza del Estado, específicamente en la obligación de avance constante e inmediato para lograr la satisfacción plena de estos derechos laborales y de la seguridad social.

1. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Para el abordaje de este acápite se examina y describe el contenido esencial del principio de progresividad a la luz del examen que sobre el mismo desarrolla tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) a fin de determinar las obligaciones concretas del Estado y la finalidad de tales obligaciones, para destacar la naturaleza que la Corte Constitucional colombiana otorga a los derechos laborales y a las obligaciones estatales que de estos derechos se desprenden desde la Constitución Política de Colombia.

1.1. CONTENIDO ESENCIAL DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

De la lectura textual del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su artículo 2.1,¹ así como del artículo primero² del Protocolo de San Salvador, se infiere que ambos instrumentos tienen una redacción similar, adoptando el principio de progresividad como *obligación de hacer*, exigiendo la adopción de medidas de índole técnica y económica, tanto de orden interno como frente a la posibilidad de acudir a la cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr de forma progresiva la plena efectividad de los derechos contenidos en dichos instrumentos³. Del contenido normativo descrito se desprende la obligación de adoptar medidas para el alcance progresivo de la plena efectividad de los derechos.

Por fuera de los instrumentos mencionados, relativos exclusivamente a DESC, pero en un sentido idéntico, se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) que en su artículo 26 contempla la exigencia de los Estados Partes de

¹ “Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

² “Artículo 1: “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”.

³ El Estado colombiano suscribe el PIDESC el 21 de diciembre de 1966, ratificado el 29 de octubre de 1969 aprobado por la ley 74 de 1968. Frente al Protocolo de San Salvador se deposita su ratificación ante el secretario general de la OEA el 26 de diciembre de 1997.

“...lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la organización de los Estados Americanos” (OEA, 1969), en la medida de la disponibilidad de recursos de cada Estado.

La Observación General Número 3 del Comité DESC sobre “la índole de las obligaciones de los Estados Partes” (1990), indica en su punto noveno que la obligación principal a cargo de los Estados es la de adoptar medidas para lograr la progresiva efectividad de los derechos reconocidos, admitiendo que la expresión “progresiva” conlleva a que la satisfacción efectiva de dichos derechos no puede ser inmediata, entrañando un margen de flexibilidad supeditado a las situaciones del “mundo real” y dificultades presupuestales y técnicas de cada país en asegurar el objetivo de lograr la plena efectividad de los DESC (1990, p. 3).

Sin embargo, a fin de que dicha obligación no sea inane y evitar dilaciones discrecionales e injustificadas de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones, el Comité exige a los Estados suscribientes unas obligaciones que sí son de carácter inmediato, exigiendo “proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo” (1990, p. 3). Es así que el Comité DESC, siguiendo esa línea interpretativa del artículo 2.1 del PIDESC, indica en la Observación General Número 14 del mismo Comité DESC, que los Estados sí tienen obligaciones inmediatas que comprenden: 1) la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna y 2) la obligación de adoptar medidas de carácter concreto y continuo; y de avanzar de la forma más expedita y eficazmente posible, apuntando hacia el objetivo de lograr la plena efectividad de los derechos (Comité DESC, 2000, p. 9). De esta manera, se pone límite a la discrecionalidad Estatal de diferir injustificadamente el cumplimiento de obligaciones derivadas del principio de progresividad, ya que queda claro y explícito que las obligaciones de tomar medidas y de garantizar el acceso sin discriminación alguna a las mismas son de carácter inmediato.

Es así, que el contenido esencial del principio de progresividad emanado de los instrumentos internacionales precitados y la interpretación que sobre el mismo realiza el Comité DESC en sus observaciones generales, conlleva una *obligación de hacer* con el compromiso concreto a cargo del Estado de tomar todas las medidas que tenga a su alcance y adoptarlas de forma

inmediata, continuamente, con el objetivo de alcanzar la progresiva efectividad de los derechos.

1.2. ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE PROGRESIVIDAD

Para abordar el alcance de este principio nos serviremos de los desarrollos teóricos de los autores Víctor Abramovich y Christian Courtis (citado en Carbonell, 2009), quienes establecen un parámetro para interpretar este principio al explicar que este se constituye en una norma sustantiva aplicable por los tribunales para determinar la inconstitucionalidad de algunas medidas adoptadas por el ejecutivo y legislativo en materia de DESC cuando vayan en contra de las prescripciones del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Precisamente, acogiendo esta postura, se examinará la obligación de progresividad y su alcance desde los estrados de la Corte Interamericana de Derechos y el estudio de casos particulares donde se califiquen las medidas y alcance de esta norma sustantiva aplicada a los Estados.

La primera de estas sentencias que se referenciarán donde se revisa la aplicación del principio de progresividad y las obligaciones de los Estados frente al artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, es la emitida por la Corte IDH en el caso “Cinco pensionistas vs Perú”, emitida el 28 de febrero del año 2003. En esta providencia, la Corte no realiza un análisis profundo sobre el alcance de las obligaciones de progresividad a cargo del Estado peruano en materia de DESC, supeditándolo a un criterio meramente cuantitativo y medible en “función de la creciente cobertura” de los DESC (Corte IDH, 2003, p. 64). A criterio del Tribunal, no es posible pronunciarse sobre el incumplimiento o no de dicha obligación solo con el estudio contencioso de un solo caso particular sometido a su jurisdicción. Esta interpretación de la Corte IDH, que en principio es bastante restrictiva, fue superada en pronunciamientos posteriores. Por ejemplo, en el voto concurrente y razonado, el Juez Sergio García insistió en la dimensión individual que la misma Corte ya ha reconocido a los DESC, pudiéndose predicar, en consecuencia, la posibilidad de su “justiciabilidad” (Corte IDH, 2003, p. 92).

En la sentencia “Acevedo Buendía y otros vs Perú” del año 2009, la Corte define la obligación de progresividad del Estado acogiendo el contenido de la Observación General N° 3 del Comité DESC, como el deber de: “adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga” (Corte IDH, 2009, p. 33). En la misma decisión se concibe la posibilidad de exigir el cumplimiento de dichas medidas a los Estados por parte de los órganos contenciosos que conozcan de eventos violatorios de derechos humanos. De la decisión cobra particular relevancia el voto razonado y concurrente del Juez Sergio García, quien se aventura a interpretar de una forma más amplia el contenido del artículo 26 de la CADH, contemplándolo no solo como una obligación estatal, sino como contenido de “fórmulas normativas que determinan el sentido y el contenido de esas políticas, de las disposiciones en las que éstas se expresan y de los actos en que unas y otras se concretan” (Corte IDH, 2009, p. 56).

En sentencia del caso “Muelle Flórez, vs. Perú” del 6 de marzo de 2019, la Corte distingue entre derechos de aplicación inmediata y otros de desarrollo progresivo, soportada en la Observación General N° 3 del Comité DESC, estableciendo que de aquel principio se desprende una obligación inmediata con cargo estatal, concreta y constante de avanzar hacia la plena efectividad de los derechos en la medida de los recursos disponibles “por vía legislativa u otros medios apropiados” (Corte IDH, 2019 p. 53) de la forma más expedita y eficazmente posible.

Quizás una de las sentencias más emblemáticas sobre desarrollo progresivo y obligación estatal de progresividad de derechos, es la sentencia “Coscul Pivaral y Otros vs Guatemala” del 23 de agosto del 2018, donde por primera vez la Corte decide condenar a un Estado por violación al “desarrollo progresivo” plasmado en el artículo 26 de la CADH. En esta providencia la Corte destaca, de nuevo, que la progresividad consta esencialmente “aunque no exclusivamente”, de una obligación de hacer, donde el Estado debe adoptar “providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros

de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido” (Corte IDH, 2018, p. 52). Añade la Corte que el cumplimiento de esta obligación, si bien requiere de un dispositivo de flexibilidad acorde a “las realidades del mundo” y las dificultades de cada país, esta constituye una obligación concreta en virtud de la cual los Estados pueden ser objeto de rendición de cuentas y ser justiciados ante las instancias llamadas a resolver sobre violaciones de los derechos humanos (Corte IDH, 2018, pp. 52-53).

A partir de los pronunciamientos de los jueces de la Corte Interamericana puede sostenerse que el alcance de la obligación de progresividad consta de una obligación que, aunque no siempre es de hacer, consiste en adoptar providencias y medidas disponibles con el objeto de avanzar en la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En consonancia con lo ya expresado por Abramovich y Courtis (citado en Carbonell, 2009) y por el Juez Sergio García (Corte IDH, 2009, p. 56), el alcance del principio de progresividad, más allá de tener un valor programático, contempla una fórmula normativa que determina el sentido y contenido de las medidas que el Estado debe adoptar, a partir de lo cual se puede determinar si cumple con la finalidad de “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos”, y en caso negativo, abriendo la posibilidad de declarar el incumplimiento y, por tanto, la responsabilidad internacional del Estado ante las instancias pertinentes.

Pese a lo manifestado por la Corte IDH, donde si bien se insiste en la obligación concreta de avance constante de los Estados frente a la obligación de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, los adjetivos “avance concreto” y “constante”, “forma más expedita y eficaz posible” no resultan del todo precisos. Por tanto, resulta necesario acudir a los denominados *Principios de Limburgo* que ilustran la interpretación de las obligaciones del PIDESC frente al principio de progresividad, definiendo que una obligación se torna inmediata cuando comprende el deber constante de actuar tan rápido como le sea posible en la dirección de alcanzar el logro progresivo de los derechos, negando rotundamente la posibilidad discrecional en cabeza los Estados de diferir en el tiempo y de manera indefinida tales esfuerzos tendientes a conseguir la plena efectividad de los derechos (Alston *et al*, 1986).

La principal conclusión de la lectura de la jurisprudencia es que el alcance de la obligación de progresividad escapa a la discrecionalidad estatal, puesto que los Estados están imposibilitados para postergar la implementación de las medidas con el objetivo de lograr el desarrollo progresivo de los derechos, debiéndolo hacer tan rápido como su realidad, capacidad económica y técnica se lo permitan.

Una vez definido el alcance de las obligaciones inmediatas a cargo del Estado, resulta preciso delimitar el contenido de la obligación de *avance constante y continuo* de adoptar medidas que promuevan la plena efectividad de los derechos. Para tal fin, resulta necesario destacar lo que entiende la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la CIDH) sobre el particular, plasmado en su “tercer informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia”, donde exigen que dichas medidas se adopten de manera constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de los derechos: “esa obligación de desarrollo progresivo exige como mínimo que la vigencia y acceso a los mismos no se reduzca con el transcurso del tiempo” (CIDH, 1999, p, 72); es decir, manteniendo o mejorando paulatinamente los niveles alcanzados en la satisfacción de los derechos.

De lo anterior, se tiene que la obligación de progresividad es un *deber concreto* a cargo del Estado de tomar medidas inmediatas según su disponibilidad de recursos. Que sea un deber, significa que es un quehacer constante y continuo, debiéndose distinguir la obligación descrita del fin que se persigue con dicha obligación, el cual resulta del logro progresivo de la efectividad de los derechos.

1.3. PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD

Para abordar esta obligación de “no hacer” o de “abstención” por parte del Estado no podríamos partir de lo previsto en el PIDESC, Protocolo de San Salvador o de la CADH, toda vez que en dichos instrumentos no se prohíbe expresamente la regresividad sobre los DESC, plasmándose solo el deber de tomar medidas a fin de lograr el alcance progresivo de

los derechos. Por lo tanto, a fin de definir en qué consiste esta limitación, retomamos inicialmente lo que considera el Comité DESC en sus observaciones generales sobre el PIDESC, las cuales son recogidas en el plano regional por parte de la Corte IDH examinando finalmente el test de proporcionalidad que la Corte colombiana impone a fin de calificar una medida regresiva como proporcional y ajustada a la Carta Política Colombiana.

El Comité DESC en sus Observaciones Generales Número 3 y 14 sostiene que la no regresividad no es absoluta y en caso de evidenciar una medida regresiva, corresponde al Estado demostrar que: 1) la medida se toma en referencia a todos los DESC; 2) que se toman en razón a los recursos disponibles (1990, p. 3) , y 3) que las medidas se toman luego de una labor exhaustiva como *ultima ratio*, luego de evaluar otras medidas posibles que pudieran sacrificar en mayor medida los DESC (2000, p. 9). Si se cumplen con los tres presupuestos anteriores, se admiten medidas regresivas, siempre y cuando el Estado cuente con: “razonable prueba de que con las nuevas medidas no se afectarán los niveles de ‘accesibilidad’ y ‘calidad’ de los servicios, o que tendrá un efecto positivo mayor en la protección general de los DESC” (López y García. 2009, p. 247).

Una vez examinada la acepción de prohibición de regresividad condicionada asumida por el Comité DESC en sus observaciones generales, encontramos que en el plano regional y en consideración del artículo 26 de la CADH, la Corte IDH, acoge también en sus providencias el criterio adoptado por el Comité DESC en su Observación General N° 3, por lo tanto la convencionalidad o no de dichas medidas depende del examen basado en las determinaciones del Comité DESC. De esta manera, en las sentencias “Acevedo Buendía y Otros vs Perú” (2009), así como “Coscul Pivaral y Otros VS Guatemala” (2018) se indica que la no regresividad no siempre conlleva una prohibición categórica, dado que tales medidas regresivas pueden ser convencionales, siempre y cuando los Estados cumplan plenamente con las cargas probatorias previstas por las Observaciones Generales del Comité DESC y que demuestre que dicha medida es la única posible de ser implementada dadas las condiciones jurídicas y fácticas en razón de la limitación y disponibilidad de recursos del Estado y su referencia a todos los derechos.

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana en sentido similar y apelando a los fines de una medida gubernamental de carácter regresivo, considera que esta debe superar el test de proporcionalidad que exige al Estado demostrar que la medida eventualmente regresiva debe ser: 1) *idónea*, para lograr un fin legítimo o deseable de imperiosa consecución, 2) *necesaria*, para alcanzar un fin u objetivo y 3) *proporcional en sentido estricto*: ponderado a la hora de medir los impactos de tal medida sobre los derechos que con la misma se pretende salvaguardar evaluando si dicha medida resulta equivalente a los beneficios que reporta (Corte Constitucional Colombiana, 2015, Sentencia C-144).

En síntesis, se tiene que la no regresividad implica la prohibición para los Estados de tomar medidas regresivas, salvo que cumpla con el test de proporcionalidad y que dichas medidas se justifiquen en referencia a todos los DESC.

1.4. CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD RESPECTO A LOS DERECHOS LABORALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Está claro que el Estado colombiano es signatario del PIDESC que consagra tanto el derecho al trabajo⁴ como el de la seguridad social.⁵ Es claro, además, que es signatario del Protocolo de San Salvador, obligándose con el respeto y la garantía de la gama de derechos y garantías allí consagradas, entre los que se encuentran también el derecho al trabajo y la seguridad social.

Por otra parte, se sabe que Colombia al suscribir y ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos, se obliga con el desarrollo progresivo de los DESC como lo manda el artículo 26, haciendo remisión normativa a los derechos de la Carta de la Organización de

⁴ “Artículo 6. los Estados partes reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante el trabajo libremente escogido o aceptado y tomarán las medidas adecuadas para garantizar este derecho”.

⁵ “Artículo 11.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

los Estados Americanos, entre los cuales se encuentra el trabajo y la seguridad social.⁶ Hay que resaltar que, en virtud del bloque de constitucionalidad contemplado en el artículo 93 de la Carta Política, a estos tratados se les reconoce un carácter prevalente en el orden interno en virtud del contenido sustantivo sobre derechos humanos que consagran.

A fin de determinar el contenido concreto del principio de progresividad en cuanto al derecho al trabajo y la seguridad social, resulta bastante ilustrativo determinar qué considera el Comité DESC sobre el derecho al trabajo y sobre la seguridad social en cuanto al contenido prestacional de los mismos, como derecho a la supervivencia de los individuos. Es así que la Observación General N° 18 define: “El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia...” (2006, p. 2). En cuanto al derecho a la seguridad social, el Comité DESC, en su Observación General N° 19, contempla la necesidad de proteger contra: 1) la falta de ingresos por enfermedad, muerte, invalidez común o con origen laboral, 2) gastos en atención en salud y, 3) apoyo complementario para hijos y familiares (2007, p. 2).

En torno a estos derechos fundamentales el Comité DESC destaca cuáles son las obligaciones estatales con efecto inmediato y concreto así: 1) la obligación de "garantizar" que ese derecho sea ejercido "sin discriminación alguna" y 2) de "adoptar medidas" que permitan "avanzar lo más expedita y eficazmente posible" hacia un objetivo definido, como lo es la plena aplicación del artículo 6 y “dirigida a garantizar progresivamente el pleno empleo para todos” (Comité DESC, 2005, p. 13).

Una vez delimitadas las obligaciones estatales de índole internacional en cuanto a la protección de los derechos laborales, es oportuno revisar la naturaleza del derecho al trabajo en Colombia, donde se ha definido por la Corte Constitucional, atendiendo a una lectura amplia y sistemática de la Constitución Política como: 1) un valor fundante, 2) un principio rector, 3) un derecho fundamental y deber social (Corte Constitucional, 2009, Sentencia C-1614). Por lo tanto, el deber de progresividad sobre el derecho al trabajo como un valor, un

⁶ “Artículo 46. Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad”.

derecho fundamental y social, se plasma como criterio orientador de las medidas económicas y técnicas al alcance del Estado que deben tomarse de la forma más expedita posible, “en un tiempo no indeterminado pero sí razonable” (Bermúdez, Díaz, Encinales, Gómez y Sánchez, 2012, p.17), con el fin de lograr progresivamente el objetivo de la plena efectividad del pleno empleo acorde además con las observaciones ya revisadas del Comité DESC (2005). Adicionalmente, como un principio rector, 1) informa la estructura social de Estado y podría considerarse como un mandato de optimización, “puesto que postulan la necesidad de alcanzar ciertos fines, pero dejan de alguna manera abiertas las vías para lograrlos” (Carbonell, 2009, p.75). También impone el deber de respeto y garantía del Estado colombiano, particularmente en su actividad legislativa, poniéndole como condición, la guarda de los derechos adquiridos, así como de los principios mínimos del trabajo enmarcado en el artículo 53 Constitucional, es decir, el seguimiento riguroso de la prohibición condicionada de no regresividad.

Precisamente el mencionado artículo 53 de la Carta Política, consagra como uno de los principios mínimos fundamentales una remuneración mínima, vital y móvil la cual, a criterio de la Corte Constitucional, inicialmente estaba ligada con el derecho a la subsistencia (1992, Sentencia T-426); y además como un derecho fundamental inalienable del trabajador tendiente a asegurar la digna subsistencia de este y su familia no solo en cuanto a su alimentación, sino además en cuanto a su salud, educación, seguridad social, y “*todas las necesidades inherentes a su condición de ser humano, inserto en la familia y en la sociedad.*” (1998, Sentencia T-011). Por lo tanto, al momento en que el Estado colombiano considere adoptar medidas recomendadas por un organismo internacional, debe procurar no desconocer estos elementos mínimos prestacionales a favor de los trabajadores.

2. PROCESO DE INGRESO DE COLOMBIA A LA OCDE Y RECOMENDACIONES DE LA OCDE AL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El presidente Juan Manuel Santos Calderón, desde el 2011, manifestó el interés del Estado colombiano por pertenecer a la OCDE. Dos años más tarde, en mayo de 2013, Colombia recibe la invitación de la OCDE para ser miembro de pleno derecho, asignándole una hoja de ruta donde debía contar con el visto bueno de los 23 Comités internos que conforman la

organización para la revisión de las recomendaciones que se le proponían. A inicios del 2018 veinte de los comités habían reconocido el avance de Colombia en algunos aspectos sobre asuntos sometidos a su revisión específica; sin embargo, los comités de Desarrollo económico, comercio y el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, aún no habían plasmado el visto bueno de Colombia para el ingreso a la organización. Hasta ese entonces el Estado colombiano no había logrado evidenciar los avances considerables en las áreas de su competencia, lo que se logró meses más tarde, consiguiendo así el visto bueno de este comité en concreto, así como el beneplácito del comité final que se denomina de Desarrollo Económico (Vargas, 2018).

Frente a la aprobación que se dio el 30 de mayo de 2018, delegados del Gobierno nacional viajaron a París para suscribir la resolución: “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”. Posteriormente, el acuerdo bilateral se ratifica por el Congreso de la República mediante la Ley 1950 del 8 de enero de 2019. Esta Ley fue sometida al control de constitucionalidad formal y material posterior de la Corte Constitucional colombiana, y mediante sentencia C- 492 de 2019, la declaró ajustada al mandato de la Carta Magna de integración internacional en materia social, económica y política.⁷ Así, se formalizó el ingreso de Colombia a la OCDE como miembro número treinta y siete, cuando el día 28 de abril de 2020, se depositó en París el instrumento de adhesión.

2.1. NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN MATERIA LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU ACATAMIENTO POR PARTE DEL ESTADO COLOMBIANO

De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho a los Tratados Internacionales, los Estados deben cumplir las obligaciones internacionales de buena fe, lo que en principio exige al Estado colombiano cumplir con las disposiciones del Acuerdo sobre los Términos de la

⁷ “Artículo 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.

Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la OCDE. Lo anterior, con el propósito de alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas, entre ellos el de realizar la más fuerte expansión posible de la economía mundial, el empleo y el aumento del nivel de Desarrollo Humano, manteniendo la estabilidad financiera, e impulsar la multilateralidad (OCDE, 1960). Desde entonces este organismo se ha presentado como diseñador de políticas para “Mejorar el nivel de vida de sus países miembros” (Gurria, 2011, p. 31). Para ello, la OCDE, en el artículo quinto del texto fundacional, establece la posibilidad de “hacer recomendaciones a sus miembros”. En principio no se desprende un carácter obligatorio de tales recomendaciones, y en similar sentido lo ha entendido el Gobierno colombiano, al plasmar en su Boletín mensual de actividades titulado “Recomendaciones, reuniones y Publicaciones” del 1 de agosto de 2014, que la OCDE “es una organización de mutuo aprendizaje, de búsqueda de las mejores prácticas, de carácter totalmente voluntario, donde lo que se busca es tratar de acertar en el complejo mundo de la política pública, para lograr el bienestar de los ciudadanos” (República de Colombia, citado por Vargas, 2018, p. 64).

El carácter optativo y no vinculante de las recomendaciones de la OCDE, reconocido por el mismo gobierno, contrastan con la obligatoriedad de las disposiciones propias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Chaparro, 2015). Una vez dicho esto, debe examinarse el contenido de las principales recomendaciones de la OCDE en materia laboral y de la seguridad social y su acatamiento por el Estado colombiano, plasmado en los Estudios Económicos del Comité de Revisión Económica de la OCDE que se emite cada dos años desde el 2013.

De estos estudios económicos de la OCDE, se destacan dos de las principales propuestas que han sido reiteradas por el organismo multilateral para someterlos posteriormente a revisión y examen de cara al principio de progresividad como se propone en este artículo. Las dos recomendaciones que se revisarán comportan gran discusión y tensión con los compromisos de Colombia en materia de DESC y, a su vez, se encuentran estrechamente relacionadas en su contenido, por cuanto consideran ampliar la cobertura del sistema de protección social, partiendo de la revisión del salario mínimo legal mensual vigente que impide, a criterio de la OCDE, el ingreso al mercado laboral y a prestaciones de jubilación o retiro para aquellos que

devengan menos de un salario mínimo legal mensual vigente, lo cual, para la OCDE, propicia la informalidad laboral (OCDE, 2015).

Dicho esto, se considerarán las siguientes recomendaciones: 1) La revisión del incremento al salario mínimo legal mensual vigente limitándolo al margen de inflación, y 2) la reducción de aportes mínimos y tasas de reemplazo de prestaciones pensionales.

Sobre la primera recomendación elegida, considera la OCDE (2013), a criterio del Comité de Revisión Económica, que el salario mínimo legal mensual vigente en Colombia es elevado en la mayoría de regiones al superar los ingresos medios de los trabajadores colombianos, impidiendo la formalización laboral de muchos trabajadores en los sectores más pobres de la población, donde los ingresos medios y costo de vida son considerablemente más bajos que el salario mínimo, limitando, además, la contratación de personas jóvenes (OCDE, 2013).

El Comité de Revisión Económica de la OCDE recomienda limitar los aumentos del salario mínimo al índice de inflación, es decir, evitando incrementos por encima de dicho índice, lo que llevaría a establecer salarios mínimos más bajos, diferenciando por regiones y e incluyendo a jóvenes que corren alto riesgo de desempleo e informalidad laboral (2013). Esta recomendación se reitera en los estudios económicos del Comité para los años 2015, 2017 y 2019, añadiendo tan solo la posibilidad de debatir esta propuesta en el marco del diálogo social entre gobierno, organizaciones sindicales de trabajadores y empresarios (OCDE, 2017).

La segunda recomendación en cuestión, reviste importancia similar a la anterior, al reconsiderar remuneraciones laborales por debajo del salario mínimo legal mensual vigente, pidiendo ampliar la cobertura de protección pensional para adultos mayores en edad de jubilación que no lograban una pensión mínima. A consideración del Comité de Revisión Económica de la OCDE, el sistema pensional es inequitativo y deja fuera de su cobertura a ancianos que dependen de rentas informales o que sus ingresos están por debajo de un salario mínimo (OCDE, 2013). La OCDE asegura que la tasa de reemplazo de las pensiones oscila entre un 65 % y 85 % del salario medio, la cual es considerablemente elevada en comparación al promedio de los otros países miembros de la OCDE que corresponde a un 57% de los

ingresos acumulados durante la vida laboral (2013). Por lo anterior, la OCDE recomienda “reconsiderar el requisito de que las pensiones sean, al menos, iguales al salario mínimo; abolir los regímenes especiales; vincular las pensiones a los precios en lugar del salario mínimo” (2013, p. 46).

Esta y otras recomendaciones en materia pensional, fueron reiteradas en los estudios Económicos del Comité para los años venideros, evaluando el cumplimiento del Estado colombiano al respecto y recomendando, adicionalmente, reformas “de fondo” al sistema de pensiones (OCDE, 2017, p. 33). Con el fin de lograr un aumento de cobertura, la OCDE contemplaba dentro de dicha “reforma de fondo”, la inclusión de la recomendación ya resaltada, además de la necesidad de aumentar la edad de pensión ligada a la esperanza de vida y equiparar las edades de jubilación entre hombres y mujeres (2015, p. 42).

Sobre la primera recomendación, el Comité de Revisión Económica no encontró en sus informes de 2015, 2017 y 2019 avances significativos. Sin embargo, el Gobierno Nacional en su Plan Nacional de Desarrollo, plasmado en la Ley 1955 de 2019, mediante su artículo 193, contempló el denominado “piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo”; reglamentado mediante el Decreto 1174 de 2020, que permite la vinculación laboral de personas a tiempo parcial con ingresos inferiores a un salario mínimo, con afiliación al sistema subsidiado de seguridad social en salud y aseguramiento a riesgos laborales.

En cuanto a la segunda recomendación, el Comité de Revisión Económica de la OCDE, si bien ha admitido que a la fecha no se han producido avances significativos en una reforma pensional de “fondo”, ha reconocido el cumplimiento del Estado en el mismo (OCDE, 2017, p. 33), mediante la adopción del programa de “Beneficios Económicos Periódicos”⁸ o “BEPS”, que implican un reconocimiento monetario dentro de los servicios sociales

⁸ Decreto 604 de 2013, Emitido por el Ministerio de Protección Social que defiende dicho programa así: “Artículo 2o. Definición. Los Beneficios Económicos Periódicos son un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los Servicios Sociales Complementarios y que se integra al Sistema de Protección a la Vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen en este mecanismo, obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual”.

complementarios del Sistema de Protección a la Vejez, donde los ciudadanos realizan un aporte voluntario al Estado y este aporta un 20 % sobre del valor ahorrado, con la intención de que las mujeres mayores de 57 años de edad y hombres mayores de 62, puedan obtener un subsidio vitalicio para la vejez, cuyo monto depende del capital ahorrado cuando estos no logran acceder a una pensión de vejez o jubilación por estar excluidos del mercado laboral con ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, en el último Estudio Económico de la OCDE sobre Colombia, se insiste en la necesidad de ampliar la cobertura de dicho programa (2019), meta que el Gobierno Nacional de Colombia se propuso cumplir mediante el ya precitado Decreto 1174 de 2020, con la inclusión obligatoria en dicho programa de ahorro para la vejez de trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo.

De ambas recomendaciones reseñadas se advierte un común denominador: la posibilidad que tanto trabajadores como personas de la tercera edad sin posibilidad de trabajar sean cubiertos con un ingreso inferior a un salario mínimo a fin de facilitar la formalización y cobertura de los programas de retiro.

3. INCIDENCIA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS LABORALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Este acápite se busca analizar el carácter regresivo de las dos recomendaciones de la OCDE al Estado colombiano arriba detalladas, así como su incidencia negativa sobre el derecho al mínimo vital. Además señala la ausencia del rigor demostrativo exigido por el Comité DESC para admitir medidas regresivas como compatibles con el PIDESC, como las que propone la OCDE y adopta el Gobierno Nacional mediante la adopción del Decreto 1174 de 2020, observándose finalmente cómo esta reglamentación resulta incompatible con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) al respecto, además de su desconocimiento de la Constitución Política Colombiana.

Como ya se indicó en el acápite segundo de este artículo, se seleccionan dos recomendaciones en materia laboral y pensional, la primera recomendación de la OCDE que sugiere revisar el

valor del salario mínimo a la hora de contratar, permitiendo incluso contrataciones con salarios inferiores a dicho monto para combatir la informalidad y el desempleo. Y la segunda medida recomendada, que propone que los montos de los subsidios de retiro para personas de la tercera edad que no logran conseguir una pensión equivalente o superior un salario mínimo, puedan también otorgarse por debajo de este valor con el ánimo de ampliar la cobertura de protección a la vejez; por lo que, de conformidad con esta segunda recomendación, se ve con buenos ojos que los afiliados al programa “BEPS” en edad de retiro con subsidios de retiro acordes a lo ahorrado puedan recibir subsidios inferiores a un salario mínimo. Lo anterior se justifica argumentando que el salario mínimo, al adaptarse por encima de los niveles de inflación, duplica el umbral de pobreza y supera en un 86 % los ingresos promedios de la población económicamente activa, lo que hace que la brecha salarial entre trabajadores formales e informales sea alta y deje por fuera del mercado laboral y cobertura del sistema de seguridad social a los segundos (OCDE, 2017).

Sin embargo, para dicha valoración, la OCDE solo estima de manera simple un valor cuantitativo del salario mínimo, sin examinar si el mismo puede satisfacer con dignidad todas necesidades inherentes a la condición humana, como se desarrolló en el apartado primero de este artículo, sobre el contenido prestacional del derecho al trabajo, el cual, a criterio de la Corte Constitucional, no solo implica un derecho de índole cuantitativa, sino también cualitativa puesto que *“debe tener la virtualidad de producir efectos reales en las condiciones de la persona, de tal manera que no solo le garantice vivir dignamente sino también desarrollarse como individuo en una sociedad”* (2013, Sentencia T-891). Por lo anterior cualquier adopción de las recomendaciones de la OCDE son evidentemente regresivas, desconociendo el derecho a una asignación mínima vital y móvil como lo manda el artículo 53 de la Constitución Política, así como el contenido prestacional ligado a la supervivencia que contienen los derechos al trabajo y seguridad social, como se desprende de la lectura de las Observaciones Generales Número 18 y 19 del Comité DESC referidas en el acápite primero de este texto.

De lo anterior se evidencia que la OCDE en sus sugerencias pretende que se tomen medidas de índole regresiva sobre el derecho fundamental a una remuneración mínima, vital y móvil

materializada en un salario mínimo para algunos trabajadores y personas en edad de retiro, con la aparente intención de buscar reducir la informalidad laboral y ampliar la cobertura de protección a la vejez. Dicho esto, basta examinar si los motivos que el organismo multilateral esgrime para proponer medidas regresivas satisfacen la exigencia del Comité DESC (1990) que comparte la Corte IDH, para admitir tal medida como convencional, exigencias que ya se desarrollaron en el acápite primero de este artículo y que constituyen el estándar internacional, para lo cual el Estado debe demostrar el cumplimiento de tres requisitos así: 1) que las medidas se toman en referencia a todos los DESC; 2) que se toman en razón a los recursos disponibles (1990, p. 3) y, 3) que las medidas se toman luego de una labor exhaustiva, como *ultima ratio*, luego de evaluar otras medidas posibles que pudieran sacrificar en menor medida los DESC (2000, p. 9).

De acuerdo a lo anterior, es claro, en primer lugar, que las medidas propuestas por las recomendaciones no se tomaría en referencia a todos los DESC al sacrificarse el derecho al mínimo vital y no comprender una remuneración que en los términos del artículo 7 del PIDESC proporcione: “Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto”. Seguidamente, tampoco dichas recomendaciones atienden a los recursos disponibles, al no considerarse los recursos técnicos, legislativos y económicos con que cuenta el Estado colombiano para hacer frente a la informalidad laboral y a la falta de cobertura en pensiones, sin sacrificar el mandato constitucional de garantizar un salario mínimo vital y móvil. Finalmente, de acuerdo al examen exhaustivo de otras medidas (Comité DESC, 2000, p. 3), tampoco se vislumbra que los argumentos de la OCDE proporcionen alternativas o recomendaciones menos lesivas frente derecho al mínimo vital, que de paso puedan eventualmente combatir los altos índices de informalidad y falta de cobertura pensional que preocupan a dicho organismo.

Pese a que las recomendaciones OCDE que se analizan resultan regresivas sobre el derecho al mínimo vital y no superan el test propuesto por el Comité DESC para admitir su compatibilidad con el PIDESC, su acogimiento por parte del Estado colombiano se surte con la adopción del “piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo”, previsto por el artículo 193 de la Ley 1955 del 2019 y el Decreto 1174 de 2020,

evidenciando el cumplimiento de las dos recomendaciones de la OCDE elegidas en este artículo y detalladas en el capítulo precedente así: 1) permite la contratación laboral y afiliación al piso de protección social obligatorio de trabajadores sin que los ingresos mensuales salariales superen un salario mínimo, reduciendo significativamente los costes laborales no salariales a cargo del empleador como lo son los aportes al sistema de seguridad social en salud; 2) en cumplimiento de la segunda recomendación, a estos mismos trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo, los vincula de manera obligatoria al programa de ahorro para la vejez “BEPS”, programa ofrecido como sustituto a la afiliación y aseguramiento de seguridad social en pensiones y que liquidaría una mesada mensual por asignación de retiro acorde al capital ahorrado por el trabajador, lo que implica eventualmente recibir asignaciones de retiro incluso por debajo del salario mínimo, sin que ello sea garantía de supervivencia de estos trabajadores y garantía de protección por falta de ingresos a causa de su vejez, como lo exige el Comité DESC en Observaciones Generales Número 18 y 19 ya vistas. Por lo tanto, estas medidas contrarían la carta política y el mandato de logro efectivo de los derechos al trabajo y seguridad social contenidos en el PIDESC.

Con la adopción del Decreto 1174 del 2020, el Gobierno Nacional desconoce además, lo dispuesto en la recomendación 202 de la OIT (norma que integra el bloque de constitucionalidad), donde se exige como componente mínimo de un piso de protección social lo previsto en su numeral 4, literales c y d de la recomendación en mención, que contempla los siguientes requisitos:

“c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y; d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional” (OIT, 2012).

Adviértase como la OIT exige un ingreso tanto para trabajadores como para las personas de la tercera edad equivalente o superior a los niveles mínimos definidos en el plano nacional, en este caso, tan siquiera iguales al salario mínimo legal mensual vigente que garantice su supervivencia y mínimo vital, de conformidad con el mandato del artículo 53 de la

Constitución Política. A su vez, la OIT exige que estos pisos de protección logren mantener ingresos a las personas económicamente activas ante contingencias como desempleo, enfermedad, maternidad e invalidez, estándar que con la adopción del decreto 1174 de 2020, se incumple, toda vez que con dicha norma sólo se pretende la afiliación de los trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo al régimen subsidiado de salud⁹ que no cubre estas necesidades, cuando dichas contingencias de índole común solo resultan cubiertas por el sistema contributivo de salud, al que por cierto no tendrían acceso los trabajadores afiliados al piso de protección social diseñado por el Gobierno Nacional.

La insuficiencia del sistema del piso de protección social instaurado por el Gobierno Nacional no demuestra un interés de este por cumplir con los compromisos de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos laborales y de la seguridad social. En cambio contrasta con su visible y acuciosa necesidad por ingresar al “club de los ricos” que representa la OCDE (López, 2018), aunque ello incida de manera regresiva sobre la obligación de cumplir con sus obligaciones en el sistema universal y regional de protección de los derechos humanos, y derechos económicos sociales y culturales. Así, resulta notorio su desdén¹⁰ por participar activamente en los últimos años en el respeto de las normas internacionales del trabajo (Chaparro, 2015), desconociendo, además, el mandato constitucional de proveer un ingreso mínimo vital y móvil para los trabajadores colombianos y la empobrecida población de la tercera edad.

CONCLUSIONES

El principio de progresividad admite la imposibilidad de lograr la plena efectividad de los DESC en un periodo de tiempo breve o instantáneo, ello no significa que los Estados puedan

⁹ “Artículo 2.2.13.14.1.2. *Composición del Piso de Protección Social*. El Piso de Protección Social se encuentra integrado por (...) El Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

¹⁰ Una de las obligaciones emanadas del principio de progresividad consta de la adopción inmediata, continua y constante de medidas tendientes al logro progresivo de la efectividad de los DESC, recurriendo como lo manda el artículo 2.1 del PIDESC, a la “cooperación internacional”. Colombia, ha menguado significativamente el ritmo de aprobaciones y ratificaciones de Convenios del Trabajo de la OIT, cuando desde el año 2002 hasta nuestros tiempos, solo se han ratificado dos convenios: Convenio 182 “sobre las peores formas de trabajo infantil” ratificado el 28 de enero de 2005 y Convenio 189 “sobre los trabajadores y trabajadoras del servicio doméstico” ratificado el 9 de mayo de 2014.

diferir en el tiempo y sin justificación el cumplimiento de sus obligaciones emanadas de este principio, por lo que este contempla obligaciones de inmediato cumplimiento, entre las que se encuentran el deber de tomar de la manera más expedita posible, medidas que de manera continua y constante busquen lograr la progresiva efectividad de los DESC. El Estado colombiano ha incumplido con sus compromisos de adopción inmediata y constante de tomar medidas en salvaguarda de los DESC, incluso ha adoptado medidas regresivas sobre tales derechos como sea demostrado a lo largo de este artículo.

La prohibición de regresividad en materia de DESC no es absoluta. En caso de que un Estado requiera tomar medidas que retrocedan en la efectividad de dichos derechos, esta puede ser compatible con el PIDESC y la CADH, siempre que se demuestra que dicha medida se toma en referencia a los demás derechos y en consideración a los recursos técnicos y económicos del Estado, evaluando además si se pueden tomar medidas menos lesivas. Las recomendaciones de la OCDE y su cumplimiento por parte del Gobierno Colombiano, en cuanto a los derechos laborales y de la seguridad social, no se toman en consideración a los demás derechos y no se evalúan tan siquiera otras medidas más acordes a la realidad económica colombiana y con menos impacto negativo sobre el derecho al mínimo vital de trabajadores y personas de la tercera edad.

Pese a que el Estado colombiano admite que las recomendaciones de la OCDE no son vinculantes, emprendió una vertiginosa carrera para acatarlas y ser aceptado como miembro de pleno derecho desde el año 2019. En contraste, se vislumbra un desinterés por el cumplimiento de medidas inmediatas para la progresiva efectividad de los DESC, reduciendo incluso su obligación inmediata de cooperación internacional para la garantía de estos derechos; esto es notorio en la disminución de ratificaciones de convenios de la OIT en los últimos veinte años e incluso evidenciado en la adopción de un “piso de protección social” sin los estándares definidos por la OIT y sin garantizar el derecho al mínimo vital de trabajadores y personas de la tercera edad.

Si bien la informalidad laboral, desempleo y falta de cobertura pensional en Colombia presenta índices alarmantes, la OCDE propone al Estado colombiano para reducir estos

flagelos la adopción de medidas regresivas que desconocen el derecho a la subsistencia y al mínimo vital como la revisión y eventual reducción del salario mínimo que propicie la contratación de mano de obra barata y cobertura de programas de ahorro pensional. Estas recomendaciones no solo carecen de soporte probatorio que augure con éxito reducción índices, sino que también desconocen la realidad colombiana, con una visión simplista al concebir un carácter meramente cuantitativo del salario mínimo, sin considerar su estrecha relación con la dignidad humana y la subsistencia; su acatamiento por el Gobierno Colombiano entra en tensión con la obligación internacional de alcance progresivo de los DESC, no lográndose demostrar la necesidad de su implementación en razón a los demás derechos, ni justificándose con relación a los recursos disponibles o tan siquiera descartando medidas menos lesivas sobre el derecho al mínimo vital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Alston P., Bodart, N. , Bokor- Szego, H., Butler, W., Dankwa, V., Devlin, D...Wells, P. (1986).*Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* .Maastricht: Países Bajos. Recuperado de: http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/desc_07.pdf

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador". San Salvador. Recuperado de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana Sobre Derechos Humanos "Pacto de San José". San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. New York.

Bermúdez, K., Díaz, R., Encinales, J., Gómez, L., Sánchez, F. (2012). *Progresividad en asuntos de seguridad social y laboral: aproximación a la doctrina y a la jurisprudencia constitucional*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Carbonell, M. (2009). Eficacia de la Constitución y derechos sociales, esbozo de algunos problemas. En: Curtis, C. y Ávila R (Ed.). La protección judicial de los derechos sociales (pp.55-87). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.oas.org/en/sedi/dsi/docs/derechos-sociales.pdf>

Chaparro, H. S. (2015). La Oede y el reduccionismo de la política laboral y pensional, imaginar alternativas desde el Trabajo Decente y los Derechos. *Perspectivas / Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia*, Número 4, 1-36. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11660.pdf>

Congreso de la República de Colombia (8 de enero de 2019). Ley 1950. Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960. Diario Oficial N° 50.830. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036085>

Congreso de la República de Colombia. (25 de mayo de 2019). Ley 1955. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Diario Oficial N° 50.964. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>.

Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (2012). R202 - Social Protection Floors Recommendation. Genova: OIT. Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1993). Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, Washington D.C.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2009). Informe de Admisibilidad y Fondo No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras Vs. Perú, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington D.C. CIDH

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). Observación General N° 3: *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*. Ginebra.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000). Observación General N° 14: *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Ginebra.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2005). Observación General N° 18: *El derecho al trabajo*. Ginebra.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007). Observación general N° 19: *El derecho a la Seguridad Social*. Ginebra.

Corte Constitucional Colombiana (24 de junio de 1992). Sentencia T-426 de 1992. (MP. Eduardo Cifuentes Angarita.) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-426-92.htm>

Corte Constitucional Colombiana (29 de enero de 1998). Sentencia T-011 de 1998. (MP. Jose Gregorio Hernández Galindo) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-011-98.htm>

Corte Constitucional Colombiana (2 de septiembre de 2009). Sentencia C-1614 de 2009. (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-1614-09.htm>

Corte Constitucional Colombiana (3 de diciembre de 2013). Sentencia T-891 de 2013. (MP. Luis Ernesto Vargas Silva.) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-891-13.htm>

Corte Constitucional Colombiana (6 de abril de 2015). Sentencia C-144 de 2015. (MP. Martha Victoria Sáchica Méndez.) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-144-15.htm>

Corte Constitucional Colombiana (22 de Octubre de 2019). Sentencia C-492 de 2019. (MP. José Fernando Reyes Cuartas.) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-492-19.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (28 de febrero de 2003). Sentencia Caso cinco pensionistas vs Perú.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1 de Julio de 2009). Sentencia Acevedo Buendía y Otros vs Perú.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (23 de agosto de 2018). Sentencia Coscul Pivaral y Otros vs Guatemala.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (6 de Marzo de 2019). Sentencia Muelle Florez y Otros vs Perú.

Gurría, Ángel (2011). La OCDE, a los 50 de su creación: logros, retos y decisiones futuras. *Revista de Economía Mundial*, (28) 29-38.[fecha de Consulta 21 de Noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=866/86622163002>

López, J.E. (22 de junio de 2018). El Club de los ricos. La Silla Vacía. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/en-el-club-de-los-ricos-66316>

López, J. D., & García L. M. (2008). La obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales: el caso de los servicios públicos en Colombia. *International Law. Revista Colombiana De Derecho Internacional*, 6 (12). Recuperado de: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/13926>

Ministerio del Trabajo (27 de agosto de 2020). Decreto 1174. Por el cual se adiciona el Capítulo 14 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. Diario Oficial N° 51.419. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039778>

OCDE. (1960). Convención de la OCDE. Paris.

OCDE. (2013). Estudios Económicos de la OCDE en Colombia 2017. Vision General. Paris: Editions OCDE. Recuperado de: http://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf

OCDE. (2015). Estudios Económicos de la OCDE en Colombia. Paris. Editions OCDE. Recuperado de: http://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf

OCDE. (2017). Estudios Económicos de la OCDE en Colombia 2017 Vision General. Paris. Editions OCDE. Recuperado de: <http://www.oecd.org/colombia/Colombia-2017-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>

OCDE. (2019). Estudios Económicos de la OCDE en Colombia. Paris. Editions OCDE. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/2019%20Economic%20Survey%20of%20Colombia_Spanish.pdf

Vargas, L. (2018). Colombia en la OCDE realidades de su adhesión. Primera Edición. Bogotá: Fundación Konrad Audenauer Stiftung: Universidad Eafit. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Colombia+en+la+OCDE.+Las+realidades+de+su+adhesi%C3%B3n.pdf/ef89a52d-b539-3e1b-1ebe-e8642fc50a59>