

La justiciabilidad de los DESC—Experiencia en India

Introducción

La parte III de la Constitución de la India garantiza los “derechos fundamentales” a todos los ciudadanos y, algunos de ellos—como el derecho a la vida (art. 21) y el derecho a la igualdad (art. 14)—a todas las personas. Los derechos fundamentales son exigibles ante los tribunales superiores y la Corte Suprema. En las solicitudes de emisión de órdenes judiciales ante estos tribunales, una persona o un ciudadano puede procurar la aplicación de los derechos fundamentales y el resarcimiento por su violación. El control de constitucionalidad de los actos ejecutivos y de la legislación y las órdenes judiciales y cuasi-judiciales está reconocido como parte de la “estructura básica” de la Constitución, que no puede ser eliminada ni siquiera con una reforma constitucional.¹ La Corte Suprema tiene la última palabra en cuanto a la interpretación de la Constitución, y sus órdenes, al ser ley, son vinculantes y exigibles por parte de todas las autoridades: ejecutivas, legislativas y judiciales.²

La parte IV, artículos 36 a 50, de la Constitución de la India contiene los Principios Rectores de la Política de Estado (Principios Rectores). Muchas de sus disposiciones se corresponden con las disposiciones del PIDESC. Por ejemplo, el artículo 43 establece que el estado, por medio de una legislación adecuada u organización económica o por algún otro medio, debe procurar asegurarles trabajo, un salario adecuado, condiciones de trabajo que aseguren un nivel de vida digno, y pleno goce de las oportunidades recreativas, sociales y culturales a todos los trabajadores—agrícolas, industriales o de otros sectores—, y debe también procurar promover la industria familiar en forma individual o cooperativa en las áreas rurales. Esto corresponde aproximadamente a los artículos 11 y 15 del PIDESC. Sin embargo, la Corte Suprema de la India interpreta que algunos de los derechos enunciados en el PIDESC, por ejemplo el derecho a la salud (art. 12), forman parte del derecho a la vida, consagrado en el artículo 21 de la Constitución, haciendo que sea directamente exigible y justiciable.³ Dado que India es un estado parte en el PIDESC, su legislatura ha sancionado leyes que efectivizan algunas de sus obligaciones en virtud del Pacto y que son, a su vez, exigibles por y en los tribunales de justicia.

El artículo 37 de la Constitución declara que los Principios Rectores “no podrán ser exigidos ante ningún tribunal, pero serán, no obstante, principios fundamentales en la conducción del país y el estado tendrá el deber de aplicarlos en la creación de las leyes”. No es por una simple coincidencia que la clara distinción que hacen los académicos entre los derechos enunciados en el PIDCP y los DESC se corresponda con la distinción que se hace en el contexto de la India entre los derechos fundamentales y los Principios Rectores de la Política de Estado.⁴ De este modo, la no justiciabilidad de los Principios Rectores queda en cierto sentido establecida en la Constitución misma.

Sin embargo, el poder judicial de la India ha superado esta evidente limitación mediante un ejercicio creativo e interpretativo. Este estudio de caso propone examinar en qué contexto y de qué modo se dio esta situación. Luego de rastrear brevemente el desarrollo de este ejercicio interpretativo a lo largo de la jurisprudencia durante las tres primeras décadas de la Constitución, propongo analizar la respuesta del poder judicial en el contexto de la justiciabilidad y exigibilidad de ciertos DESC específicos.

Derechos fundamentales versus Principios Rectores

Cuando la contienda por la primacía entre los derechos fundamentales y los Principios Rectores llegó por primera vez a la Corte Suprema, la Corte decidió que “los principios rectores deben ajustarse y subordinarse al capítulo sobre derechos fundamentales”.⁵ Más tarde, en la causa sobre Derechos Fundamentales (a la que se hace referencia más arriba), la opinión mayoritaria fue que lo que es fundamental en la conducción de un gobierno no puede ser menos significativo que lo que es significativo en la vida del individuo. Otro juez que fue parte de la mayoría en aquella causa declaró: “Para construir un orden social justo, resulta a veces imperativo que los derechos fundamentales se subordinen a los principios rectores”.⁶ Esta opinión, que los derechos fundamentales y los Principios Rectores son complementarios y “ninguna de las partes es superior a la otra”, es la que predomina desde entonces.⁷

Los Principios Rectores, a través de importantes enmiendas constitucionales, se han convertido en el criterio de referencia para proteger a la legislación sancionada con el objetivo de alcanzar objetivos sociales de los ataques provenientes de los tribunales que intentan invalidarla. De este modo, la legislación destinada a realizar reformas agrarias y, específicamente, a alcanzar los objetivos enunciados en los artículos 39(b) y (c) de la Constitución ha sido inmunizada contra los cuestionamientos según los cuales viola el derecho a la igualdad (art. 14) y la libertad de palabra, de expresión, etc. (art. 19).⁸ Sin embargo, incluso en este caso, la Corte retuvo su poder de control de constitucionalidad para examinar si, de hecho, el propósito de la legislación es alcanzar el objetivo de los artículos 39(b) y (c) y, cuando se trata de legislación que enmienda la Constitución, si viola la estructura básica de la Constitución.⁹ Asimismo, los tribunales han recurrido a los Principios Rectores para determinar la validez constitucional de leyes que aparentemente imponen restricciones sobre los derechos fundamentales enunciados en el artículo 19 (libertad de palabra, expresión, asociación, residencia, circulación, y libertad de llevar adelante una empresa, o ejercer un oficio o profesión), siempre que el propósito de esas leyes sea alcanzar el objetivo de los Principios Rectores.¹⁰

Los Principios Rectores son considerados un instrumento que sirve de ayuda para interpretar la Constitución y, más específicamente, para establecer la base, el alcance y el grado del contenido de un derecho fundamental. La siguiente es una cita de la causa sobre Derechos Fundamentales:

Los derechos fundamentales no tienen, en sí mismos, un contenido fijo sino que son, en su mayoría, recipientes vacíos en los que cada generación debe verter su contenido a la luz de su experiencia. Puede ser necesario restringir, limitar, cercenar e incluso revocar estos derechos en circunstancias no previstas por los redactores de la Constitución; es posible que en determinados momentos de la historia de la nación los reclamos morales enunciados en la parte IV resulten más poderosos que la afirmación de supremacía o prioridad de esos derechos.¹¹

Activismo judicial y litigios de interés público

La emergencia interna que rigió entre 1975 y 1977 y sus consecuencias contribuyeron en gran medida a modificar la percepción del Poder Judicial respecto del rol que le cabía en el manejo

de la Constitución. Durante el período de la emergencia, se produjeron violaciones masivas de los derechos básicos a la vida y la libertad. Se cometieron también flagrantes violaciones a la libertad de palabra y expresión. El fin de la emergencia trajo aparejado un realineamiento de las fuerzas políticas. Sin embargo, el gobierno elegido por el voto popular estaba debilitado y, si bien trató de reacomodarse, no duró demasiado. Ya estaba derrumbándose en 1978-1979, y allí fue que cuando el poder judicial inició el movimiento de litigios de interés público. El desarrollo de la jurisprudencia en DESC está también estrechamente ligado a este significativo movimiento.

El levantamiento del estado de emergencia y el realineamiento de las fuerzas políticas no habían dado como resultado ningún cambio drástico en los desequilibrios sociales o en los excesos del ejecutivo que para entonces eran endémicos. El período posterior al estado de emergencia proporcionó entonces el ambiente adecuado para que el poder judicial se erigiera en protector y ejecutor del estado de derecho. Los jueces tomaron conciencia de esta necesidad y el movimiento de litigios de interés público fue la herramienta de la que se valió el poder judicial para alcanzar su objetivo. Los litigios de interés público fueron un movimiento enteramente liderado y conducido por los jueces.¹²

Lo que hizo que este movimiento de litigios de interés público fuera único fue que reconoció que la mayoría de la población, por su situación social, económica y otros factores inhabilitantes, no tenía la posibilidad de acceder a la justicia. Se dismantelaron los infranqueables muros procesales y se abrieron repentinamente las puertas de la Corte Suprema a personas y asuntos que nunca antes habían llegado hasta allí. Al flexibilizar las reglas procesales y de legitimación hasta tal punto que incluso una postal podía ser considerada una solicitud de orden judicial, el poder judicial llevó al activismo hacia una nueva etapa en la que los litigantes quedaban liberados de las fuerzas opresivas del derecho formal y su práctica.

La causa *Maneka Gandhi* y los acontecimientos posteriores

Al mismo tiempo, el poder judicial decidió infundir un espíritu de justicia social a las disposiciones constitucionales. Esto fue lo que hizo en una serie de causas entre las cuales *Maneka Gandhi v. Union of India* fue un hito.¹³ Esta causa fue iniciada debido a que el gobierno se negó a concederle el pasaporte a la demandante, con lo cual le restringía su libertad de viajar. Ante la pregunta sobre si podía hacerse lugar a esta negativa sin una audiencia anterior al dictado del acto, la Corte procedió a explicar el alcance y contenido del derecho a la vida y la libertad. Alejándose de su postura anterior,¹⁴ la Corte sostuvo que la doctrina del debido proceso sustantivo es esencial para el capítulo sobre derechos fundamentales y emana de un entendimiento colectivo del esquema que subyace a los artículos 14 (el derecho a la igualdad), 19 (las libertades) y 21 (el derecho a la vida). Al incluir como un componente de análisis el respeto al debido proceso en las disposiciones legales, se amplió el poder de la Corte para anular legislación.

Una vez que la Corte adoptó una visión más amplia del alcance y el contenido del derecho fundamental a la vida y la libertad, no había forma de volver atrás. Se interpretó el artículo 21 de manera de incluir una serie de otros derechos incidentales e integrales, muchos de los cuales eran del tipo de los DESC.

En *Francis Coralie Mullin* la Corte declaró:

“El derecho a la vida incluye el derecho de vivir con dignidad humana y todo lo que ello implica, es decir, los requisitos mínimos para la vida, como nutrición adecuada, vestimenta y refugio e instalaciones para leer, escribir y expresarse de diversas maneras, la libertad de circular libremente y relacionarse con otros seres humanos. La magnitud y los componentes de este derecho podrán depender del grado de desarrollo económico del país, pero deberá, desde todo punto de vista, incluir los requisitos mínimos indispensables para la vida y también el derecho de desempeñar las funciones y actividades que constituyan la mínima expresión del ser humano”.¹⁵

El efecto combinado de la interpretación ampliada del derecho a la vida y el uso de los litigios de interés público como herramienta condujo a la Corte hacia áreas en las que existía una necesidad imperiosa de justicia social. Eran áreas en las que se daba una interacción directa entre la ley y la pobreza, como en el caso del trabajo en condiciones de esclavitud o la mano de obra infantil, y entre el delito y la pobreza, como en el caso de los procesados en las cárceles. Al incorporar varios de estos derechos concomitantes de dignidad, condiciones de vida y salud al ámbito del derecho a la vida, la Corte superó la dificultad de la justiciabilidad de estos derechos como derechos económicos y sociales, que hasta ese momento, al ser considerados como Principios Rectores, no eran exigibles. Una breve descripción de la forma en que la Corte abordó estos DESC en cuatro contextos específicos ayudará a comprender el desarrollo del derecho en esta área:

Derecho al trabajo

El artículo 41 de la Constitución establece que “el Estado, dentro de los límites de su capacidad y desarrollo económicos, procurará en forma efectiva asegurar el derecho al trabajo, a la educación y a la asistencia pública en caso de desempleo, edad avanzada, enfermedad e incapacidad, y en otros casos de miseria no merecida”.¹⁶ El artículo 38 establece que el estado debe procurar promover el bienestar del pueblo; y el artículo 43, que el estado debe procurar asegurar un salario adecuado y un nivel de vida digno para todos los trabajadores. Uno de los casos en los que se le presentó a la Corte Suprema el problema de la exigibilidad de tal derecho fue cuando se ordenó la abolición masiva de los puestos de oficiales de aldeas en el estado de Tamil Nadu en la India. Al negar que tal abolición de puestos entrara en conflicto con los Principios Rectores, la Corte declaró:

Sin duda, el artículo 38 y el artículo 43 de la Constitución insisten en que el estado debe procurar proveer suficiente trabajo para que las personas puedan obtener frutos económicos de su capacidad de trabajar y así ganarse la vida. Pero estos artículos no quieren decir que se les deba dar a todas las personas un puesto en la función pública del estado y que si se le da un puesto de esa naturaleza a una persona no se le pueda pedir que lo abandone por causa justa. Si no fuera así, habría justificativo para que un pequeño porcentaje de la población se mantuviera en la función pública percibiendo un ingreso constante y una gran mayoría quedara afuera sin un medio de vida garantizado. Ciertamente, sería ideal que pudiera proveerse trabajo a todos los hombres y mujeres en condiciones físicas de hacerlo y que todos tuvieran garantizado el derecho de participar en la producción de la riqueza nacional y de gozar de sus frutos. Pero hoy estamos lejos de esa meta. La cuestión de si se debe ofrecer un

empleo alternativo a una persona que deja de ser funcionario público de acuerdo con la ley es, tal como lo establece la ley en la actualidad, una cuestión de política sobre la cual la Corte no tiene voz.¹⁷

Pero desde entonces la Corte siente una mayor libertad para intervenir incluso en áreas que se habrían considerado pertenecientes al ámbito de la política del ejecutivo. Cuando se trató de la regularización de los servicios de una gran cantidad de trabajadores circunstanciales (no permanentes) en los departamentos de correo y telégrafos del gobierno, la Corte no dudó en invocar los Principios Rectores para dirigir la regularización. La explicación fue la siguiente:

Si bien el principio rector arriba mencionado puede no ser exigible como tal en virtud del artículo 37 de la Constitución de la India, los demandantes pueden basarse en él para demostrar que en el presente caso han sido sometidos a una discriminación hostil. Se insiste en que el Estado no puede negar por lo menos el pago mínimo en la escala de pagos de los empleados permanentes aunque el gobierno no tenga la obligación de extender todos los beneficios de los que gozan los empleados contratados en forma regular. Consideramos que tal negativa constituye un acto de explotación de la mano de obra. El gobierno no puede aprovecharse de su posición dominante ni obligar a nadie a trabajar, aunque sea como trabajador circunstancial, por sueldos que no le alcanzan para sobrevivir. Es posible que el trabajador circunstancial haya aceptado trabajar por un sueldo tan bajo. Y lo ha hecho porque no tiene opción. Es la pobreza lo que lo llevó a ese estado. El gobierno debería ser un empleador modelo. Consideramos que los hechos y las circunstancias de este caso no justifican la clasificación de los empleados como empleados permanentes y empleados circunstanciales con el fin de pagarles a estos últimos menos de la remuneración mínima que deben percibir los empleados que forman parte de la planta permanente, en particular en los niveles inferiores del departamento, donde las estructuras salariales son las más bajas... Es cierto que todos estos derechos no pueden extenderse simultáneamente. Pero indican cuál es la meta socialista. El grado de avance en esta dirección depende de los recursos económicos, la voluntad de producir que tengan las personas y, más que nada, de la existencia de un estado de paz industrial en todo el país. Entre esos derechos, la cuestión de la seguridad laboral tiene suma importancia.¹⁸

En la causa *Bandhua Mukti v. Union of India*,¹⁹ un caso de interés público iniciado por una ONG, salió a la luz la situación deplorable a la que estaban sometidos los trabajadores de una cantera en Haryana, no muy lejos de la sede de la Corte Suprema. Se estaba violando toda una serie de leyes laborales protectoras y orientadas al bienestar social, incluso la Ley de (Abolición del) Trabajo en Condiciones de Esclavitud y la Ley de Salarios Mínimos. En sus instrucciones para que el gobierno del estado cumpliera con su obligación constitucional frente a los trabajadores en situación de esclavitud, la Corte declaró:²⁰

El derecho de vivir con dignidad humana consagrado en el artículo 21 se inspira en los Principios Rectores de la Política de Estado y, en particular, de las cláusulas (e) y (f) del artículo 39 y del artículo 41 y 42. Debe incluir, por lo tanto, la protección de la salud y el buen estado físico de los trabajadores, hombres y mujeres, y de la fragilidad de los niños contra el abuso; oportunidades e instalaciones para que los niños se desarrollen en forma saludable y en condiciones de libertad y dignidad;

instalaciones educativas; condiciones de trabajo justas y humanas; y beneficios por maternidad. Estos son los requisitos mínimos que deben existir para permitirle a una persona vivir con dignidad humana, y ningún estado tiene el derecho de tomar ninguna medida que prive a una persona de la satisfacción de estas necesidades básicas. Dado que los Principios Rectores de la Política de Estado enunciados en las cláusulas (e) y (f) del artículo 39, y en los artículos 41 y 42 no son ejecutables en un tribunal de justicia, puede no ser posible obligar al estado, mediante el proceso judicial, a que procure, por ley o decreto, asegurar la satisfacción de estas necesidades básicas que componen una vida digna. Pero en los casos en los que ya existe una legislación sancionada por el estado que les asegure la satisfacción de estos requisitos mínimos a los trabajadores, dándole así realidad y contenido concreto a su derecho de vivir con dignidad humana, es posible obligar al estado a asegurar la observancia de dicha legislación, ya que la inacción por parte del estado para asegurar su aplicación equivaldría a negar el derecho de vivir con dignidad humana consagrado en el artículo 21, más aún en el contexto del artículo 256, que establece que el poder ejecutivo de cualquier estado debe ejercerse de manera tal de asegurar el cumplimiento de las leyes del Parlamento y de todas las leyes que sean de aplicación en dicho estado.²¹

Así la Corte convirtió lo que parecía ser un tema no justiciable en justiciable invocando el amplio alcance del artículo 21, que sí es ejecutable. Más recientemente, la Corte realizó un ejercicio similar cuando, en el contexto de los artículos 21 y 42, desarrolló pautas jurídicamente vinculantes para lidiar con el problema del acoso sexual de las mujeres en el lugar de trabajo.²²

El derecho de los trabajadores de hacer oír su voz en el momento de la liquidación de una empresa fue un tema controvertido. De los cinco jueces que entendieron en la causa, los que constituyeron la mayoría que defendió el derecho fueron tres. La justificación para la defensa del derecho se encontró en el recientemente incluido artículo 43-A, en virtud del cual el estado debe tomar medidas adecuadas para asegurar la participación de los trabajadores en la conducción de la empresa. La Corte observó:

Es, por lo tanto, inútil sostener, treinta y dos años después de la entrada en vigencia de la Constitución y en particular luego de la inclusión del artículo 43-A en la Constitución, que los trabajadores no deben tener voz en la decisión de permitir que la empresa siga funcionando o de cerrarla por orden del tribunal. Sería de hecho extraño que los trabajadores que han contribuido al establecimiento de la empresa como centro de poder económico no tengan el derecho de hacer oír su voz cuando se busca eliminar ese mismo centro de poder económico.²³

Derecho a la vivienda (al refugio)

A diferencia de otros DESC, el derecho al refugio, que forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado enunciado en el artículo 11 del PIDESC, no halla una expresión correspondiente en los Principios Rectores. Se considera que este derecho forma parte del artículo 21. La Corte ha llegado a decir: “El alcance del derecho a la vida...abarca el derecho a la alimentación...y un lugar adecuado en el cual vivir”.²⁴ Sin embargo, dado que estas observaciones no fueron formuladas en relación con una demanda presentada por una persona

sin vivienda en busca de refugio, resulta dudoso que esta declaración llegue ser equiparable a un derecho positivo que pueda considerarse exigible. Por otro lado, en ciertos contextos relacionados con la vivienda de las personas pobres, la Corte se negó a reconocer un derecho absoluto en este sentido.

En *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation*,²⁵ la Corte decidió que el derecho a la vida incluye el derecho a un medio de vida. Según los demandantes, ser desalojados de la villa miseria y de las viviendas que levantaban en la calle implicaba perder su medio de vida, por lo cual el desalojo equivalía a privarlos de su derecho a la vida y era, en consecuencia, inconstitucional. La Corte, sin embargo, no estaba preparada para llegar tan lejos. Desestimó ese argumento diciendo:

Nadie tiene derecho a hacer uso de la propiedad pública con fines privados sin la autorización correspondiente y, por lo tanto, resulta erróneo sostener que las personas que viven en la calle tienen el derecho de invadir la calle y construir allí sus viviendas... Toda persona que levante su vivienda en la calle, cualquiera sea la razón económica que la lleve a actuar de ese modo, estará haciendo un uso no autorizado de la calle.

Otros fallos de la Corte Suprema siguieron el dictamen de *Olga Tellis*. En *Municipal Corporation of Delhi v. Gurnam Kaur*,²⁶ la Corte decidió que la Corporación Municipal de Nueva Delhi no tenía la obligación jurídica de darles a quienes habían ocupado ilegalmente la calle lugares alternativos para su reubicación ya que estos ocupantes no tenían ningún derecho que pudieran hacer valer. En *Sodan Singh v. NDMC*,²⁷ un tribunal constitucional de la Corte Suprema reiteró que la respuesta a la pregunta de si un ciudadano puede tener el derecho de ocupar un lugar determinado en la calle donde pueda habitar y llevar a cabo alguna actividad lucrativa debe ser negativa. Estas causas no dan cuenta de las apremiantes razones socioeconómicas que pueden compeler a una persona a levantar su vivienda en la calle y examinan el problema desde un punto de vista puramente jurídico sin dar a lugar a la perspectiva de los derechos humanos.

Afortunadamente, un fallo reciente de la Corte se apartó de esa tendencia. En *Ahmedabad Municipal Corporation v. Nawab Khan Gulab Khan*,²⁸ una causa iniciada a partir del desalojo de ocupantes ilegales de una zona muy activa de la ciudad de Ahmedabad, la Corte declaró:

Debido a la falta de instalaciones y oportunidades, el derecho a la residencia y el asentamiento es una ilusión para los pobres de las zonas urbanas y rurales. Los artículos 38, 39 y 46 le ordenan al estado, como política económica, proveer justicia socioeconómica a fin de minimizar las desigualdades en cuanto al ingreso, las oportunidades y la condición social de las personas. Según el artículo 46, el estado tiene la responsabilidad positiva de hacer llegar su generosidad a los sectores más débiles de la sociedad para que la justicia económica sea una realidad significativa y fructífera que haga que valga la pena vivir la vida con dignidad e igualdad de condición y para procurar constantemente la excelencia. Si bien ninguna persona tiene el derecho de invadir y erigir estructuras en veredas, calles, lugares de circulación pública o cualquier otro espacio destinado a fines públicos, el estado tiene el deber constitucional de proveer instalaciones y oportunidades adecuadas

distribuyendo su riqueza y recursos para que las personas puedan establecerse y erigir su refugio de manera que el derecho a la vida cobre verdadero sentido.²⁹

Derecho a la salud

El derecho a la salud quizás haya sido el área menos difícil para la Corte en términos de justiciabilidad, aunque no en términos de exigibilidad. El artículo 47 de los Principios Rectores establece el deber del estado de mejorar la salud pública. Sin embargo, la Corte siempre consideró que el derecho a la salud es parte esencial del derecho a la vida.³⁰ El principio fue sometido a prueba en el caso de un trabajador agrícola cuyo estado de salud, luego de caerse de un tren en movimiento, empeoró considerablemente cuando tanto como siete hospitales públicos de Calcuta se negaron a internarlo por falta de camas disponibles. La Corte Suprema declaró que el derecho a la salud es un derecho fundamental y le dio efectividad a ese derecho del trabajador exigiéndole al gobierno de Bengala Occidental que lo compensara por los perjuicios sufridos. Pero la Corte no se detuvo allí, sino que además le ordenó al gobierno que elaborara un proyecto básico para la atención primaria de la salud en el que se hiciera particular referencia al tratamiento de los pacientes en situaciones de emergencia.³¹

En *Consumer Education and Research Centre v. Union of India*,³² la Corte, en un litigio de interés público, abordó el problema de la salud de los trabajadores de la industria del asbesto. Al observar que muchos años de exposición a este producto nocivo pueden producir una asbestosis debilitante, la Corte exigió un seguro de salud obligatorio para cada trabajador como forma de aplicar el derecho fundamental de los trabajadores a la salud. Ha sido también en litigios de interés público que la Corte ha tenido la oportunidad de examinar la calidad de las drogas y medicamentos que se comercializan en el país e incluso exigir la prohibición de algunos de ellos.³³

Cuando los empleados públicos protestaron contra la reducción de sus derechos a la atención médica, la Corte se pronunció en forma cautelosa:

Ningún estado puede tener recursos ilimitados para gastar en ninguno de sus proyectos. Es por eso que sólo aprueba sus proyectos en la medida en que son factibles. Lo mismo puede decirse de la provisión de instalaciones para la atención médica de sus ciudadanos, lo que incluye a sus empleados. Las previsiones para instalaciones no pueden ilimitadas, sino que deben ajustarse a lo que permitan las finanzas. Si no hay escalas o tarifas fijas, cuando las clínicas u hospitales privados aumentan sus tarifas a niveles exorbitantes, el estado tendrá la obligación de reembolsarlas. El principio de la fijación de una escala o tarifa en virtud de la nueva política está justificado y no puede considerarse violatorio del artículo 21 o del artículo 47 de la Constitución.³⁴

Derecho a la educación

El artículo 45 de los Principios Rectores, que se corresponde con el artículo 13(1) del PIDESC, establece que “el estado procurará proveer, dentro de los diez años contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución, educación libre y obligatoria a todos los niños

hasta que hayan alcanzado los catorce años de edad”. Así, mientras que el derecho de un niño de no ser empleado en industrias peligrosas era reconocido, en virtud del artículo 24, como derecho fundamental, el derecho del niño a la educación fue incorporado a los Principios Rectores en la parte IV y diferido por un plazo de diez años.

En el caso *Mohini Jain v. State of Karnataka*,³⁵ la Corte Suprema respondió en forma afirmativa a la pregunta acerca de si el derecho a la educación era un derecho fundamental y exigible como tal. Este fallo fue luego examinado por un tribunal de cinco jueces en *Unnikrishnan J.P. v. State of Andhra Pradesh*.³⁶ En este caso, las facultades privadas de medicina e ingeniería cuestionaban la legislación estadual que regulaba el cobro de aranceles de “capitación” por los estudiantes que solicitaban ingreso. Las facultades procuraban hacer valer su derecho a llevar a cabo actividades comerciales. La Corte negó expresamente este reclamo y procedió a examinar la naturaleza del derecho a la educación. Se negó a aceptar la no exigibilidad de los Principios Rectores y preguntó lo siguiente:

Vale la pena señalar que de los varios artículos que conforman la parte IV, sólo el artículo 45 hace referencia a un límite temporal; ningún otro lo hace. ¿No es significativo? ¿Se trata tan sólo de una expresión de deseo, incluso a 44 años de creada la Constitución? ¿Puede el estado desobedecer dicha instrucción incluso después de 44 años con el argumento de que el artículo simplemente le pide que procure cumplirla y que dicho artículo no es exigible en virtud de lo expuesto en el artículo 37? ¿El transcurso de 44 años—más de cuatro veces el período establecido en el artículo 44—no convierte la obligación creada por el artículo en un derecho exigible? En este contexto, nos vemos en la obligación de decir que la asignación de los fondos disponibles a los distintos sectores de la educación en la India revela una inversión de las prioridades establecidas en la Constitución. La Constitución contemplaba la implementación por parte del estado de un programa intensivo para alcanzar el objetivo establecido en el artículo 45. Cabe señalar que el artículo 45 no habla de “los límites de su capacidad y desarrollo económico” como lo hace el artículo 41, que hace referencia, entre otras cosas, al derecho a la educación. Lo que ha ocurrido en realidad es que se gasta más dinero y se presta mayor atención a la educación superior que a la educación primaria, lo que se hace a expensas de esta última. (Al hablar de educación primaria nos referimos a la educación que recibe un niño normal hasta que cumple los catorce años de edad.) Más descuidados aún están los sectores rurales y los sectores más débiles de la sociedad, a los que se hace referencia en el artículo 46. Deseamos aclarar que no procuramos establecer las prioridades del gobierno, sino que simplemente estamos poniendo énfasis en la política constitucional tal como la enuncian los artículos 45, 46 y 41. La sabiduría de estas disposiciones constitucionales está, sin duda, más allá de todo cuestionamiento.³⁷

La Corte luego procedió a examinar de qué modo y en qué medida sería exigible este derecho. Aclaró esto de la siguiente manera:

El derecho a la educación significa, además, que todo ciudadano está facultado para exigirle al estado que le provea instalaciones educativas dentro de los límites de su capacidad y desarrollo económico. Al decir esto, no estamos trasladando el artículo 41 de la parte IV a la parte III de la Constitución, sino que tan sólo estamos

basándonos en el artículo 41 para ilustrar el contenido del derecho a la educación que surge del artículo 21. No podemos creer que un estado vaya a decir que no hace falta proveer de educación a su pueblo aunque sea dentro de los límites de su capacidad y desarrollo económico. Huelga decir que los límites de la capacidad económica son, en términos corrientes, cuestiones que se encuentran dentro de la satisfacción subjetiva del estado.³⁸

La Corte continuó obrando con cautela. Su temor era, sin duda, que el reconocimiento de tal derecho diera lugar a una avalancha de reclamos, e hizo la siguiente aclaración:

Debemos apresurarnos a agregar que el simple hecho de que nos hayamos basado en algunos de los principios rectores para localizar los parámetros del derecho a la educación implícitos en el artículo 21 no significa que todas y cada una de las obligaciones a las que se hace referencia en la parte IV queden automáticamente incluidas dentro de la esfera de acción del artículo 21. Sostenemos que el derecho a la educación está implícito en el derecho a la vida por la importancia fundamental que reviste. De hecho, nos hemos referido a los artículos 41, 45 y 46 tan sólo para determinar los parámetros de dicho derecho.³⁹

De hecho, la Corte había abierto nuevos caminos en cuanto a la justiciabilidad y exigibilidad de los Principios Rectores. El fallo en *Unnikrishnan* ha sido aplicado por la Corte en la formulación de amplios parámetros con los que debe cumplir el gobierno en relación con la eliminación de la mano de obra infantil. Esto fue lo que hizo en un litigio de interés público, en el que declaró:

Existen sólidos argumentos para invocar la ayuda del artículo 41 de la Constitución, que se refiere al derecho al trabajo, y para darle sentido a lo establecido en el artículo 47 en cuanto a la necesidad de elevar el nivel de vida de la población, y en los artículos 39 (e) y (f) en cuanto al no abuso de los niños y la importancia de brindarles oportunidades e instalaciones para que tengan un desarrollo saludable, y de este modo pedirle al estado que se asegure de que un miembro adulto de la familia cuyo hijo está empleado en una fábrica o una mina o realizando cualquier otro trabajo peligroso obtenga un trabajo en donde fuera en lugar del niño. Esto también aseguraría el cumplimiento del deseo enunciado en el artículo 41 después de casi medio siglo de constar en el documento supremo, al igual que la educación primaria deseada por el artículo 45, luego de habersele concedido la categoría de derecho fundamental en el fallo de la causa *Unnikrishnan*. Sin embargo, en este momento, no le estamos pidiendo al estado que asegure un empleo alternativo en cada caso que cubre el artículo 24, ya que el artículo 41 habla del derecho al trabajo “dentro de los límites de la capacidad y desarrollo económico del estado”. La gran cantidad de niños empleados en las ocupaciones arriba mencionadas haría necesario darle trabajo a una gran cantidad de adultos, si se le exigiera al gobierno correspondiente que asegurara un empleo alternativo en cada caso, lo cual sería una pesada carga para los recursos del estado en caso de que no pudiera asegurar trabajo para un adulto en un establecimiento del sector privado o en una organización del sector público. No estamos ordenando que eso se haga en este momento. En cambio, dejamos que la cuestión sea resuelta por el gobierno pertinente. En los casos en los que no fuera posible proveer trabajo como se menciona más arriba, el gobierno correspondiente

depositará en el Fondo arriba mencionado, como contribución/préstamo, la suma de Rs.5000/- para cada niño empleado en una fábrica o mina o que realice algún otro trabajo peligroso.⁴⁰

Si bien reconoce la importancia de declarar el derecho negativo del niño de no ser víctima de la explotación y su derecho positivo a la educación, la Corte eligió un enfoque pragmático frente a la exigibilidad. En épocas anteriores, la Corte habría descartado todo el asunto por no estar dentro de su esfera de acción, lo cual es algo que ha cambiado, como puede observarse a partir de las tendencias en las causas recientes.

Conclusión

Lo que la narración anterior deja en claro es que los DESC no son menos importantes que los derechos fundamentales en el esquema constitucional. Son exigibles cuando se los presenta como proveedores del contenido de un derecho fundamental,⁴¹ pero no por sí mismos.⁴²

El poder judicial no va a estar constreñido por ninguna orden manifiesta en la Constitución contra la exigibilidad de los Principios Rectores, sino que, por el contrario, va a hacer que el estado se ciña a las obligaciones que tiene frente a los ciudadanos invocando los Principios Rectores. Dicha obligación, según explicó la Corte en el contexto del derecho al medio ambiente, puede conferirle derechos correspondientes al ciudadano:

Es prácticamente innecesario agregar que debe interpretarse que el deber impuesto al estado particularmente en los artículos 47 y 48-A de la parte IV de la Constitución le confiere un correspondiente derecho al ciudadano; por lo tanto, debe considerarse que el derecho enunciado en el artículo 21 incluye lo mismo dentro de su ámbito. En este momento, el efecto de la calidad del medio ambiente sobre la vida de los habitantes resulta demasiado obvio como para requerir mayor énfasis o explicación.⁴³

Está demostrado que los DESC que simbolizan los Principios Rectores pueden ser considerados como parte de un régimen exigible de derechos fundamentales. Lo que es crucial entonces es la voluntad del estado de cumplir con este mandato constitucional. Un poder judicial creativo y activista puede ser capaz de influenciar la agenda del estado en forma significativa. Se le debe recordar al estado cuáles son sus deberes y obligaciones en forma permanente. El logro de la efectividad real de los DESC quizás sea un proceso demasiado lento y prolongado, pero el hecho de que estén incluidos en la agenda del estado ya es más de la mitad del esfuerzo. Eso es lo que ha logrado el poder judicial de la India mediante una combinación de estrategias. Es la experiencia que ha tenido la India.

Autor: El autor de este caso es S. Muralidhar.

NOTAS

1. *Keshavananda Bharati v. State of Kerala* (1973) 4 SCC 225 (en adelante llamada la causa sobre Derechos Fundamentales.)

2. *Union of India v. Raghubir Singh* (1989) 2 SCC 754 en 766 párr. 7. El art. 142 de la Constitución establece que toda orden de la Corte Suprema es ejecutable en todo el territorio de la India y el art. 144, que todas las autoridades civiles y judiciales deben cooperar con la Corte Suprema.
3. *Francis Coralie Mullin v. The Administrator, Union Territory of Delhi* (1981) 2 SCR 516.
4. Véase D. J. Ravindran, *Human Rights Praxis: A Resource Book for Study, Action and Reflection* (Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 1998), 124, donde cuestiona la validez de la opinión de que los derechos civiles y políticos son derechos humanos y los económicos, sociales y culturales son sólo aspiraciones.
5. *State of Madras v. Champakam Dorairajan* (1951) SCR 525.
6. Mathew, J. en la causa sobre Derechos Fundamentales, nota 1 más arriba, SCC párr. 1707, 879.
7. V.R. Krishna Iyer, J. en *State of Kerala v. N. M. Thomas* (1976) 2 SCC 310 en párr. 134, 367.
8. Los artículos 39(a) y (b) establecen que:
La política del estado deberá procurar asegurar:
 - (a) que los ciudadanos, hombres y mujeres por igual, tengan derecho a un medio de vida adecuado;
 - (b) que la propiedad y el control de los recursos materiales de la comunidad se distribuyan de manera tal de propiciar el bien común;
 Los artículos 31B y 31C de la Constitución fueron introducidos por la primera y la vigésimo quinta enmienda a la Constitución. De hecho, la causa sobre Derechos Fundamentales tuvo que ver con la validez constitucional del artículo 31C de la Constitución.
9. *Minerva Mills v. Union of India* (1980) 3 SCC 625; *Waman Rao v. Union of India* (1981) 2 SCC 362.
10. Por ejemplo, se ha recurrido al art. 43, que trata de los salarios que permitan la subsistencia y de las condiciones de trabajo, para dar sustento a la razonabilidad de la restricción impuesta por la Ley de Salarios Mínimos, 1948. *Chandra Bhavan v. State of Mysore* (1970) 2 SCR 600.
11. Véase la nota 1, SCC párr. 1714, pág. 881.
12. Para una descripción analítica, véase Upendra Baxi, “Taking Suffering Seriously: Social Action Litigation in the Supreme Court of India,” en *Supreme Court on Public Interest Litigation*, ed. Jagga Kapur, vol. I (1998), pág. A-91.
13. (1978) 1 SCC 248.
14. Hasta el fallo en la causa Maneka Gandhi, la Corte se mantuvo fiel a la opinión expresada en *A.K.Gopalan v. State of Madras* 1950 SCR 88, en el sentido de que el art. 21, que establece que “ninguna persona se verá privada de su vida o su libertad personal excepto según el procedimiento establecido por ley”, significaba que mientras hubiera una ley de la legislatura que le quitara la libertad a una persona, esa ley nunca podía ser cuestionada como violatoria de los derechos fundamentales.
15. Causa *Francis Coralie Mullin*, nota 3 más arriba, pág. 529 B-F.
16. Esto se corresponde con el art. 6 del PIDESC.
17. *K. Rajendran v. State of Tamil Nadu* (1982) 2 SCC 273, párr. 34. 294.
18. *Daily Rated Casual Labour Employed under P & T Department v. Union of India* (1988) 1 SCC 122 en párr. 7 y 9. Se emitieron órdenes similares en *Dharwad P. W. D. Employees Association v. State of Karnataka* (1990) 2 SCC 396; *Jacob M. Puthuparambil v. Kerala Water Authority* (1991) 1 SCC 28; *Air India Statutory Corporation v. United Labor Union* (1997) 9 SCC 425.
19. (1984) 3 SCC 161.
20. *Ibidem*, párr. 10, 183. En *Central Inland Water Transport Corporation v. Brojo Nath Ganguly* (1986) 3 SCC 227, la Corte declaró que una política de contrato y despido por parte de una empresa estatal era indefendible ya que no sería coherente con los Principios Rectores.
21. El art. 42 establece la necesidad de contar con condiciones justas y humanas de trabajo y beneficios por maternidad. El art. 39(e) establece que la política del estado debe procurar asegurar

que los ciudadanos no se vean obligados, por necesidades económicas, a dedicarse a ocupaciones que no sean adecuadas para su edad y estado físico.

22. *Vishaka v. State of Rajasthan* (1997) 6 SCC 241.
23. *National Textile Workers Union v. P. R. Ramakrishnan* (1983) 1 SCC 249.
24. *Shanti Star Builders v. Narayan K. Totame* (1990) 1 SCC 520. En *Bandhua Mukti Morcha v. Union of India* (1991) 4 SCC 177, la Corte reconoció el derecho que tienen los trabajadores rescatados del trabajo en condiciones de esclavitud de obtener un alojamiento como parte de su rehabilitación, pero la aplicación de los dictámenes en relación con el trabajo en condiciones de esclavitud sigue siendo un sueño lejano.
25. (1985) 3 SCC 545.
26. (1989) 1 SCC 101.
27. (1989) 4 SCC 155.
28. (1987) 11 SCC 123.
29. *Ibidem*, párr. 13, 133.
30. Véase *Francis Coralie Mullin*, nota 3 más arriba; *Parmanand Katara v. Union of India* (1989) 4 SCC 286.
31. *Paschim Banga Khet Majoor Samity v. State of West Bengal* (1996) 4 SCC 37.
32. (1995) 3 SCC 42.
33. *Vincent Pannikulangura v. Union of India* (1987) 2 SCC 165; *Drug Action Forum v. Union of India* (1997) 6 SCC 609; *All India Democratic Women Association v. Union of India* 1998 (2) SCALE 360. Para casos de litigios de interés público que procuran dar efectividad a los derechos de los enfermos mentales, véase *Rakesh Chandra Narayan v. Union of India*, 1991 Sup. (2) 626, 1989 Sup. (1) SCC 644, 1994 Sup. (3) SCC 489; *Sheela Barse v. Union of India* (1993) 4 SCC 204.
34. *State of Punjab v. Ram Lubhaya Bagga* (1998) 4 SCC 117, párr. 29, pág. 130.
35. (1992) 3 SCC 666.
36. (1993) 1 SCC 645.
37. *Ibidem*, párr. 172, 181 y 183, pág. 733.
38. *Ibidem*, párr. 181 y 182, pág. 737.
39. *Ibidem*, párr. 183, pág. 738.
40. *M.C.Mehta v. State of Tamil Nadu* (1996) 6 SCC 772, párr. 31.
41. El Principio Rector sobre la igual remuneración por igual trabajo (artículo 39[d]) siempre ha debido ser proyectado en el contexto de la discriminación en virtud del artículo 14 para merecer reconocimiento y exigibilidad. Véase *Randhir Singh v. Union of India* (1982) 1 SCC 618.
42. *B. Krishna Bhat v. Union of India* (1990) 3 SCC 65. En este caso, el demandante en el litigio de interés público procuraba que se ejecutara una política de prohibición basando la totalidad de su reclamo en el artículo 47. El argumento fue desestimado.
43. *M. C. Mehta v. Union of India* (1998) 9 SCC 591 párr. 6.