

Bogotá D. C., 30 de abril de 2020

Honorable Magistrado
Luis Guillermo Guerrero Pérez
Corte Constitucional
E. S. D.

Referencia: RE0000-262, correspondiente a la revisión de constitucionalidad del Decreto 518 de 2020, “por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender la necesidad de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Asunto constitucional en discusión: Garantía de los derechos al mínimo vital en condiciones de igualdad de acceso de todas las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica a través del Programa Ingreso Solidario.

Vivian Newman Pont, Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes, Diana Guarnizo Peralta, Alejandro Jiménez Ospina, Julián Gutiérrez Martínez, Alejandro Rodríguez Llach y Sindy Castro Herrera, respectivamente directora, subdirector e investigadores(as) del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); y, Daniel Alberto Libreros Caicedo y Diego Fernando Carrero Barón, director e investigador del Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia, ciudadanos(as) colombianos identificados(as) como aparece al pie de nuestras firmas, presentamos la siguiente intervención ciudadana en el marco del estudio de constitucionalidad del Decreto 518 de 2020.

Dejusticia es un centro de investigación socio-jurídica dedicado a la promoción de los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, a la garantía del interés público y al fortalecimiento del Estado de Derecho. Por más de quince años hemos realizados acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo asuntos relacionados con política fiscal y acceso a condiciones de vida digna en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Centro de Pensamiento en Política Fiscal busca fomentar la generación y transferencia de conocimiento a partir de un proceso dialógico, que permita articular los diferentes actores sociales, institucionales y académicos asociados al debate de la cuestión fiscal en el contexto del post-acuerdo.

El 11 de marzo de 2020, el director general de la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, clasificó el brote del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 (que produce la enfermedad respiratoria COVID-19) como una pandemia. En este contexto distintos organismos internacionales han hecho un llamado a los Estados para que tomen medidas que garanticen el mínimo vital.

En su comunicado sobre “la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales” el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exhorta a los Estados para que adopten con carácter de urgencia programas de ayuda social y apoyo a los ingresos para garantizar la seguridad alimentaria y económica de todos los necesitados¹. Además, dentro de las directrices esenciales para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la atención a la pandemia por COVID-19 la Oficina del Alta Comisionada para los Derechos Humanos recomendó al Estado tomar medidas inmediatas de alivio económico para atenuar los efectos de la crisis, tales como las bajas médicas con sueldo garantizado, las prestaciones ampliadas por desempleo y la renta básica universal².

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Resolución 01 de 2020 sobre “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, urge a los Estados a garantizar el acceso a una alimentación nutritiva, a medios de limpieza, a vivienda adecuada, cooperación comunitaria, soporte en salud mental, e integración de servicios públicos de salud. Así como respuestas para la prevención y atención de las violencias y para asegurar efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico.

En Colombia esto toma gran relevancia debido a los impactos desproporcionados que las medidas de aislamiento tomadas en el marco de la pandemia tienen sobre el derecho al mínimo vital de la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. Problemática en razón de la cual se expidió el Decreto 518 de 2020, por medio del cual se crea el Programa Ingreso Solidarios (PIS). Según sus consideraciones, este decreto tiene por objetivo tomar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida debido a que “los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan su derecho al mínimo vital.”

En la presente intervención afirmamos que el Decreto 518 de 2020 cumple con un objetivo constitucional: garantizar el mínimo vital de las personas que resultan más afectadas por la pandemia. Sin embargo, las autoridades tienen la obligación de asegurarse que el PIS garantice el disfrute de los derechos al **mínimo vital** de la población que se encuentra en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica, de manera que la totalidad de las personas que se encuentran dentro de estas categorías puedan solventar los gastos de alimentación adecuada, vivienda, acceso a servicios públicos y el acceso a internet, por lo menos, durante el tiempo que dure las medidas de aislamiento.

Por esa razón, solicitamos a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada del artículo 1 del Decreto 518 de 2020, en la medida que **el monto y la cobertura** del ingreso establecida debe garantizar el derecho al mínimo vital, de todas las personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. Esto incluye, como mínimo, que puedan cubrir los gastos

¹ Comité de derechos Económicos sociales y culturales (abril, 2020). La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales. En línea: https://www.hchr.org.co/files/Covid-19/Directrices_OACNUDH_Covid19_y_DerechosHumanos.pdf

² https://www.hchr.org.co/files/Covid-19/Directrices_OACNUDH_Covid19_y_DerechosHumanos.pdf

de alimentación adecuada, vivienda digna, acceso los servicios públicos e internet, mientras las medidas de aislamiento estén vigentes.

Para sustentar lo anterior dividimos esta intervención en seis partes. En primer lugar, exponemos el contexto económico de Colombia en medio del cual se desarrollan las medidas de aislamiento. Allí mostramos, por un lado, el número de personas que se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica de acuerdo con la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE) y, por el otro, los impactos en la economía que tendrá la pandemia en el país, para demostrar que es necesario tomar medidas económicas adecuadas que protejan el derecho al mínimo vital de la totalidad de la población más vulnerable.

En segundo lugar, sostenemos que el PIS debe garantizar el derecho al mínimo vital y el principio de igualdad. El monto del programa debe cumplir con los estándares existentes, tanto en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos como en la jurisprudencia constitucional, sobre el derecho al mínimo vital, de manera que se le garantice a las personas una alimentación adecuada, una vivienda digna y el acceso a los servicios públicos e internet, cuando están en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica. Asimismo, la Corte Constitucional debe garantizar el derecho a la igualdad en el acceso al PIS de todas las personas que se encuentren en los tres grupos de vulnerabilidad económica, pues darles un trato diferenciado afecta desproporcionadamente a las personas que son excluidas. Además, argumentamos que, un Ingreso Básico que cumpla con estos estándares, es necesario no sólo para garantizar el derecho al mínimo vital, en los periodos de aislamiento, sino además para asegurar la eficacia de las políticas destinadas a combatir la pandemia y proteger la salud pública.

En tercer lugar, explicamos por qué el PIS, tal y como está, no es suficiente para garantizar los derechos de la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad económica. En cuarto lugar, exponemos, a través de una propuesta inspirada en la teoría de la Renta Básica Universal, la viabilidad económica que tiene, en el marco del PIS, adoptar una política que garantice el mínimo vital y el principio de igualdad. En quinto lugar, argumentamos porque el artículo 1 del Decreto 518 de 2020 debe ser declarado exequible de manera condicionada para garantizar el derecho al mínimo vital de la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica; y, por último, exponemos nuestras solicitudes dentro de la revisión de constitucionalidad del decreto.

Antes de adentrarnos en los aspectos sustantivos de esta intervención, es importante aclarar que el decreto bajo análisis cumple con los requisitos formales³ previstos en la Constitución Política, la Ley Estatutaria 137 de 1994 (“Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”) y la jurisprudencia constitucional⁴.

³ El Decreto 441 de 2020 está debidamente motivado, fue expedido y suscrito por el presidente de la República con la firma de todos sus ministros y ministras, fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020 y determinó su ámbito de aplicación territorial

⁴ Corte Constitucional, sentencias C-216 de 2011, M. P. Juan Carlos Henao Pérez; C-386 de 2017, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; y C-466 de 2017, M. P. Carlos Bernal Pulido. 8 Sin embargo, el artículo 366 de la Constitución Política como finalidad

1. CONTEXTO. SITUACIÓN ECONOMICA DE COLOMBIA EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO EN DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020

Las condiciones de la pandemia y las características de su propagación hacen que sea necesario implementar medidas de aislamiento que tienen impactos en la economía. Impactos que dependen, principalmente, de la situación de vulnerabilidad económica en la que encuentre cada persona. Por esa razón, organismos internacionales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), entre otros, han llamado la atención de los gobiernos para que dicten medidas de alivio económico que beneficien a quienes se encuentren en mayor nivel de vulnerabilidad económica. Medidas que deben estar acordes al contexto de cada país y respondan a las necesidades que los impactos económicos plantean.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente apartado expondremos las cifras que muestran el número de personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica en Colombia. Así como las estimaciones de los posibles impactos económicos que tendrán las medidas de aislamiento sobre la economía en el país y las afectaciones que estas tendrán en la población. Todo ello para demostrar que los impactos económicos producto de la pandemia afectan de manera desproporcionada a la población antes señalada y, por lo tanto, se hace necesaria una acción integral del Estado que garantice sus derechos al mínimo vital en condiciones de igualdad.

1.1. Población en situación pobreza extrema, pobreza y de vulnerabilidad socioeconómica según la información estadística del DANE

De acuerdo a la última información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (en adelante GEIH), si comparamos la medición del ingreso per cápita corriente de la unidad de gasto (en adelante UG) en Colombia⁵ – esto es el ingreso corriente del hogar dividido por número total de integrantes del mismo – con el costo monetario de adquirir una canasta de alimentos de subsistencia⁶ a diciembre de 2018⁷, se obtienen las siguientes conclusiones respecto a la pobreza monetaria en el país: el 7,2% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza extrema - aquellos cuyo ingreso per cápita de la unidad de Gasto(UG) se encuentra entre \$0 y \$117.605 pesos-; el 19,8% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza- aquellos cuyo ingreso per cápita de la UG se encuentra entre \$0 y \$257.433 pesos- ;y, el 39,8% de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad, es decir que obtienen ingresos superiores a línea de pobreza monetaria, pero pueden caer nuevamente en la pobreza ante cualquier choque a sus ingresos.

⁵ El ingreso corriente incluye los ingresos monetarios y en especie que son devengados de manera constante por el hogar y excluye ingresos de carácter ocasional. Adicionalmente, la unidad de gasto excluye pensionistas y empleados(as) domésticos(os) del hogar.

⁶ La línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes y servicios (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada. Esta se actualiza mensualmente con el índice de precios al consumidor (IPC) total del grupo de ingresos bajos. La línea de pobreza extrema, por otro lado, es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente una canasta de bienes alimentarios.

⁷ Se toman los datos de 2018 pues son los más precisos ya que fueron sacados por el censo y no a través de encuestas representativas (como es la GEIH)

Al relacionar los 14'243.223 de hogares que certifica el censo del 2018⁸ con los porcentajes presentados sobre pobreza monetaria, podemos concluir que en Colombia hay 1'025.512 de hogares en situación de pobreza extrema 2'820.158 en situación de pobreza y 5'668.882 en condición de vulnerabilidad. Es decir que el 66,8% de los hogares del país (9'514.472 hogares) se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. Esta cifra guarda correlación tanto con los 9'450.000 trabajadores por cuenta propia que tiene el país (42,4% de la población ocupada según la GEIH, de 2019)⁹, como con el 47,9% de trabajadores que se encuentra en la informalidad (10'540.874 personas según cifras DANE a febrero de 2020)¹⁰.

Así, por los menos 3'845.670 de hogares se encuentran en situación de la pobreza e indigencia; 5'668.882 de hogares se encuentran en situación de vulnerabilidad y pueden caer en cualquier momento nuevamente en la pobreza durante la crisis, y 3'045.000 personas requieren algún tipo de ingreso para compensar su situación de desempleo a febrero del 2020¹¹. Estas cifras demuestran cual es la población más vulnerable ante los impactos económicos de la pandemia y frente a la cual el Estado debe tomar medidas de alivio económico para garantizar su derecho al mínimo vital en condiciones de igualdad.

1.2 Afectaciones generales a la economía

La propagación acelerada del virus SARS-CoV-2 ha puesto las economías del mundo en jaque. Debido a que es un virus nuevo, sin vacuna ni tratamientos disponibles y con una alta tasa de contagio, los impactos devastadores en términos de salud pública que ha tenido en algunos países como Italia o España han llevado a los gobiernos alrededor del mundo a tomar medidas drásticas de distanciamiento social para contener el contagio y proteger la capacidad de sus sistemas de salud. Estas medidas se centran en el confinamiento de casi la totalidad de la población, e incluye restricciones de viajes y cierres de espacios de aglomeración como bares, restaurantes, teatros, eventos deportivos entre otros.

Estas medidas, necesarias para proteger el mayor número de vidas posibles y ganar tiempo para mejorar la capacidad instalada del sistema de salud¹², representan un gran riesgo para la actividad económica. Desde la teoría económica, se podría decir que el coronavirus y las medidas para enfrentarlo representan choques a la demanda y oferta agregada. Por un lado, las economías

⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Resultados. Censo Nacional de Población y Vivienda (2018). En línea: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/infografias/info-CNPC-2018total-nal-colombia.pdf>

⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (febrero,2020). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Principales indicadores del mercado laboral.

En línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_feb_20.pdf

¹⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (febrero,2020). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Medición de empleo informal y seguridad social.

En línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic19_feb20.pdf

¹¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (febrero,2020). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Principales indicadores del mercado laboral.

En línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_feb_20.pdf

¹² Chikina, Maria, y Pegden, Wesley. (marzo, 2020). A call to honesty in pandemic modeling.

En línea: <https://medium.com/@wpegden/a-call-to-honesty-in-pandemic-modeling-5c156686a64b>

nacionales y la economía global han experimentado una reducción generalizada de la oferta. Esto se da por la restricción a la movilidad de la fuerza de trabajo y por la escasez de insumos¹³ sustanciales para la producción de bienes y la provisión de servicios en una economía con cadenas de globales de valor¹⁴.

Si bien algunos sectores han tenido la capacidad de transformarse durante el periodo de confinamiento utilizando modalidades de teletrabajo para seguir prestando servicios, como es el caso de la educación o los proveedores de servicios administrativos, en otros sectores la adopción de modalidades de trabajo virtual es mucho más difícil, como el caso de los sectores de la construcción y comercio de artículos no esenciales, incluyendo a una muy buena parte del empleo informal que depende de la presencia de personas en la calle¹⁵. Por otro lado, las medidas también implican una reducción de la demanda de bienes y servicios en algunos sectores que dependen de la congregación, como los restaurantes, los bares o los sitios de entretenimiento. Y otros sectores, como el turismo y las aerolíneas sufren por la restricción de viajes y el cierre de muchos aeropuertos en el mundo¹⁶.

Ahora bien, esta reducción de la demanda provoca una disminución mayor en la oferta agregada, pues los productores responden a la de la demanda con recortes en la producción y en el empleo¹⁷. La pérdida de empleo significa la pérdida de ingresos, que lleva a una disminución en el consumo y en la demanda agregada, entrando así en un círculo perverso que resulta en una disminución drástica de la actividad económica con contracciones importantes del Producto Interno Bruto (en adelante PIB).

Aunque se han hecho algunas estimaciones del costo económico mensual de una cuarentena generalizada, estas varían según los supuestos utilizados para hacer la estimación. Mientras que en Fedesarrollo lo ubican en un rango entre 4,5% y 6,4% del PIB¹⁸, el Observatorio de la Coyuntura Económica y Social de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes lo estima, por un mismo periodo de tiempo, en mínimo 1,25% del PIB¹⁹.

1.2.1 Quienes son los principales afectados por los embates económicos

¹³ Galí, Jordi. (marzo, 2020). Helicopter money, the time is now.

En línea: <https://voxeu.org/article/helicopter-money-time-now>

¹⁴ Una cadena global de valor es un conjunto de actividades necesarias para la producción de bienes y servicios que desarrollan en distintas ubicaciones geográficas (regiones, ciudades, países, continentes).

¹⁵ Observatorio de la Coyuntura Económica y Social. (abril, 2020). La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID19. Nota Macroeconómica No. 11.

En línea: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf

¹⁶ Observatorio de la Coyuntura Económica y Social. (marzo, 2020). Virus económico. Nota Macroeconómica No. 6.

En línea: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf

¹⁷ Baldwin, Richard. (marzo, 2020). The supply side matters: Guns versus butter,

Ver: <https://voxeu.org/article/supply-side-matters-guns-versus-butter-covid-style>

¹⁸ Fedesarrollo. (abril, 2020). COVID-19: costos económicos en salud y en medidas de contención para Colombia.

En línea: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3920/Repor_Abril_2020_LFMej%c3%ada_CODIV-](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3920/Repor_Abril_2020_LFMej%c3%ada_CODIV-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

[19.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3920/Repor_Abril_2020_LFMej%c3%ada_CODIV-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

¹⁹ Grupo de Investigación en Macroeconomía. (abril, 2020). EN EMERGENCIA TODOS PONEMOS: consideraciones sobre la financiación del estímulo estatal. Nota Macroeconómica No. 14.

En línea: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2014.pdf

Como se mencionó anteriormente, si bien la pandemia significa un choque general para la economía, existen sectores que por sus características propias reciben un grado mayor de afectación. Esto quiere decir que los trabajadores formales e informales de estos sectores son más vulnerables ante esta crisis. Dentro de estos sectores, además de los mencionados previamente, se encuentran: Los servicios domésticos, alojamientos, restaurantes, arte y entretenimiento, textiles, prendas de vestir, impresión y edición, cuero, comercio al por menor y al por mayor de bienes no básicos entre otros²⁰.

Se estima que en estos sectores trabajan alrededor de 9'042.203 personas. Entre estas personas más de 6 millones (el 67% del total de afectados) son informales y el 75% están en empresas de menos de 10 empleados o son trabajadores por cuenta propia (Gráfico 1), lo que los hace más vulnerables pues su capacidad para absorber el choque y obtener liquidez es menor²¹.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta al 12,2% de la población económicamente activa (3'045.000 personas) que se encontraba desempleada a cifras de febrero de 2020²² pues se encuentran en condiciones especiales de vulnerabilidad durante la crisis.

Por último es importante señalar que la población de trabajadores informales, independientemente si se encuentran en los sectores más o menos vulnerables, representan una población que sufrirá en mayor medida las afectaciones de la crisis económica, pues se encuentran ante un mayor riesgo de perder sus ingresos, un mayor riesgo de contraer el virus al salir a la calle a buscar ingresos para suplir sus necesidades básicas, y en su caso puede ser más severo el impacto del virus debido a la alta probabilidad de la preexistencia de enfermedades como hipertensión, diabetes o enfermedades cardíacas²³. Esta población junto con las personas que dependen de ellos, se estima en una cifra cercana a 23 millones de personas²⁴.

²⁰ *Ibíd*

²¹ Observatorio de la Coyuntura Económica y Social. (marzo, 2020). Virus económico. Nota Macroeconómica No. 6.

En línea: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf

²² Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (febrero, 2020). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – Principales indicadores del mercado laboral.

En línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_feb_20.pdf

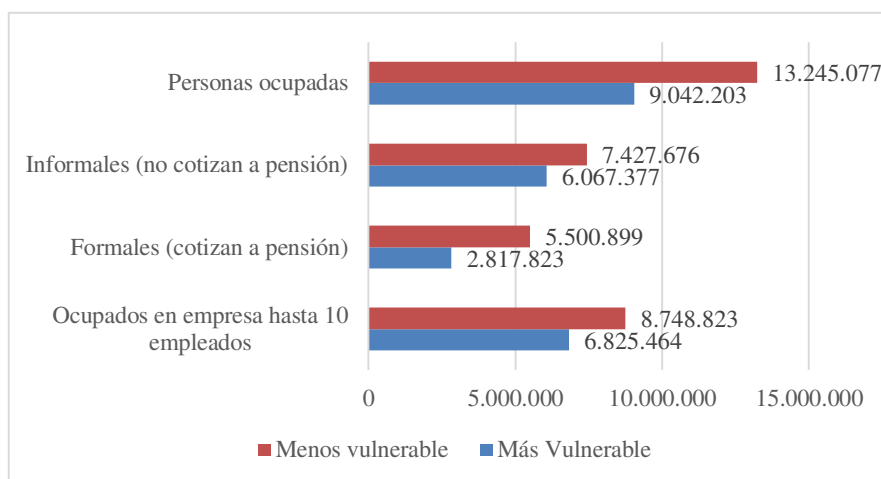
²³ Bergonzoli, Gustavo, y Rodríguez, Andrea. (marzo, 2013). Lineamientos técnicos y operativos para el análisis de la situación de las enfermedades crónicas no transmisibles en Colombia. (Pg 10-13).

En línea: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/1-ASIS-LinEamientos-tecnicos.pdf>

²⁴ Observatorio de la Coyuntura Económica y Social. (abril, 2020). La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID19. Nota Macroeconómica No. 11.

En línea: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf

Gráfico 1. Estadísticas de ocupados por sectores más y menos vulnerables. Total nacional, 2019



Fuente: elaboración propia a partir de información de la Universidad de los Andes y la Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2019

1.2.2 Afectaciones para la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica

Según la CEPAL, se espera que por causa del COVID-19 la región tenga una recesión de al menos 1,8%, pudiendo superar el 4%. Adicionalmente, “[s]i los efectos del COVID-19 llevan a la pérdida de ingresos del 5% de la población económicamente activa, la pobreza podría aumentar 3,5 puntos porcentuales, mientras que se prevé que la pobreza extrema aumente 2,3 puntos porcentuales”²⁵. Por otra parte, el Banco Mundial estima que la recesión en Colombia será del 2% este año, lo que quiere decir que el PIB podría tener un crecimiento negativo de dos puntos porcentuales frente al año anterior²⁶.

En este contexto el DANE pronostica que al menos 1’146.000 colombianos y colombianas perderán sus empleos²⁷, con lo que al final del año el país tendría alrededor de 4’000.000 de personas desempleadas. Los choques a la actividad económica y al desempleo, podrían llevar a los 5 millones y medio de hogares vulnerables a caer nuevamente en situación de pobreza monetaria y agravar la situación de los 3,8 millones de hogares que ya se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Según estimaciones de la Universidad Nacional de Colombia y del Center of Economic and Social Rights la parálisis de la economía informal podría generar que la pobreza monetaria en las 13

²⁵ Comisión Económica de América Latina y el Caribe. (abril, 2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales. En línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf

²⁶ Banco Mundial. (abril, 2020). La economía en los tiempos del COVID-19. En línea: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/211570SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

²⁷ La República. (abril, 2020). Más de un millón de colombianos podrían perder sus empleos según el DANE.

En línea: <https://www.larepublica.co/economia/mas-de-un-millon-de-colombianos-podrian-perder-sus-empleos-segun-el-dane-2993276>

ciudades principales se duplique llegando a 35% en el escenario más optimista, mientras que en el más pesimista esta cifra podría llegar al 50%²⁸.

Y, además, es necesario considerar los impactos y riesgo que tiene la población empobrecida en Colombia en materia de salud. Según la Universidad de los Andes la llegada del virus a regiones apartadas podría ser muy desfavorable debido a la distribución inequitativa de servicios de salud en el país y la existencia de diferentes barreras de acceso a servicios médicos. “De hecho, si se analizan las cifras de pobreza multidimensional del país se encuentra que 44.3% de la población en el área rural no cuenta con servicio de agua potable, de igual manera cuando se analizan los datos a nivel municipal, se encuentra que existen diferencias importantes entre regiones y que existen regiones en el país donde 73% de población no tienen agua potable”²⁹. Además, “más del 20% de los hogares con altos niveles de pobreza multidimensional (Guainía y Vaupés) viven en hacinamiento crítico y más del 30% de los hogares en Vaupés viven en viviendas donde el material de los pisos y paredes no es apropiado. Con estas características, los hogares pobres no se pueden proteger con la estrategia más básica: lavado de manos, sino que también son vulnerables a las respuestas negativas de cualquier intervención para contener la epidemia, por ejemplo, el aislamiento físico”³⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien la pandemia implica un choque general para la economía, existen poblaciones que por su situación de vulnerabilidad económica sufrirán de manera desproporcionada los impactos. Por un lado, aquellas personas que en situación de normalidad ya tenían problemas para conseguir ingresos (personas en situación de pobreza extrema y pobreza) y que ante las medidas de confinamiento se encontraban ante un mayor riesgo de no percibir ningún ingreso y de contraer el virus al salir a la calle para suplir sus necesidades básicas. Por otro lado, están aquellas que, si bien tenían ingresos suficientes para vivir, el choque económico las afectará de manera tal que caerán debajo de la línea de pobreza.

La totalidad de estas personas, requieren un ingreso garantizado por el Estado que supla sus gastos de alimentación, vivienda, servicios públicos e internet para garantizar que viven en condiciones dignas en medio de la pandemia y el aislamiento. Cuestión que el Estado colombiano pretende abordar, en parte, a través del PIS.

2. LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PROGRAMA INGRESO SOLIDARIO DEBE GARANTIZAR EL DERECHO AL MÍNIMO VITAL Y EL ACCESO DE TODAS LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA, POBREZA Y VULNERABILIDAD ECONOMICA EN VIRTUD DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

En este apartado sostenemos que el PIS es constitucional, siempre y cuando, con este se garantice el mínimo vital y el acceso en condiciones de igualdad a todas las personas en situación de pobreza

²⁸ Sánchez, Roberto, y Chaparro, Sergio. (abril, 2020). Enseñanzas del COVID-19 en política social, informalidad y vulnerabilidad económica.

En línea: <https://www.elspectador.com/coronavirus/ensenanzas-del-covid-19-en-politica-social-informalidad-y-vulnerabilidad-economica-articulo-915713>

²⁹ Pinilla, Mónica, Ramírez, Andrea, y González, Catalina. (abril, 2020). Los pobres, los más afectados por la pandemia. En línea: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/salud-y-medicina/los-pobres-los-mas-afectados-por-la-pandemia>

³⁰ *Ibíd*

extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. Por un lado, argumentamos que es necesario garantizar el derecho al mínimo vital de acuerdo a los estándares establecidos en los instrumentos de derechos internacional y la jurisprudencia constitucional, a través de un monto que cubra los gastos básicos, concretamente una alimentación adecuada, vivienda digna y acceso a servicios públicos e internet. Por otro lado, explicamos que el PIS debe garantizar la cobertura de todas las personas que se encuentran en los tres grupos de vulnerabilidad económica, pues la exclusión de estas personas, en las situaciones fácticas especiales de la pandemia y las medidas de aislamiento, compromete de manera grave sus derechos fundamentales. Y, finalmente, sostenemos que es necesario un ingreso básico que garantice el mínimo vital en condiciones de igualdad, en los periodos de aislamiento, para asegurar la eficacia de las políticas destinadas a combatir la pandemia y proteger la salud pública.

2.1 Violación de los derechos al mínimo vital y a un nivel de vida adecuado si la política no garantiza la alimentación adecuada, la vivienda digna, el acceso a servicios públicos y a internet

La garantía del derecho al mínimo vital es de vital importancia en el marco de la pandemia, pues como ya lo señalamos la población en vulnerabilidad socioeconómica encuentra aún más dificultades para satisfacer sus necesidades básicas y proveerse por sí misma un sustento que garantice su vida en condiciones dignas. Reconociendo esto, el PIS establece la entrega de transferencias no condicionadas a través de las cuales las personas beneficiarias pueden garantizar su mínimo vital. Sin embargo, es importante señalar que para garantizar el mínimo vital deben tenerse en cuenta por lo menos los gastos derivados de una alimentación adecuada, una vivienda en condiciones dignas y del acceso a servicios públicos y de internet. Aquí presentamos el fundamento normativo de estas afirmaciones.

2.1.1 Estándares de derecho internacional sobre el derecho a un nivel de vida adecuado

Distintos instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos reconocen el derecho a un nivel de vida adecuado y el papel de los Estados en su garantía. En el Sistema Universal, el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece que toda persona tiene derecho a “un nivel de vida adecuada que le asegure [a la persona], así como a su familia” la materialización de derechos como “la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. De igual forma, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) se dispone que los Estados deben garantizar “un nivel de vida adecuado para [las personas] y su familia, que incluya alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia”. En ese sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que el derecho a un nivel de vida adecuado adquiere gran relevancia para garantizar que quienes vivan en una privación continua o crónica de los recursos, efectivamente, disfruten sus derechos³¹.

³¹ Cuestiones sustantivas que se plantean en la Aplicación del Pacto interamericano de Derechos Económicos, sociales y culturales: La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001). En línea: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2001%2f10&Lang=en

Asimismo, en el Sistema Interamericano el artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) establece la garantía de una remuneración que permita “un nivel de vida conveniente para [la persona] y su familia”. Mientras que el artículo 7 del Protocolo de San Salvador (1988) dispone que los trabajadores tienen derecho a una subsistencia digna para ellos y sus familias. Sumado a lo anterior, la Recomendación 202 del 2012 sobre Pisos de Protección Social de la OIT explica que los Estados deben prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, por lo cual los insta a establecer y mantener pisos de protección que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas.

De manera que, a partir de una interpretación sistemática de lo anterior, podemos concluir que los Estados deben tener en cuenta al menos los siguientes lineamientos: (1) Acceso a atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; (2) seguridad básica del ingreso para los niños y niñas, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; (3) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional para personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y (4) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Así, tanto en el Sistema Universal de Derechos Humanos, como en el Sistema Interamericano y en la OIT está presente la necesidad de adoptar políticas coinciden en afirmar el deber de los Estados de tomar medidas que garanticen que las personas más vulnerables puedan suplir sus necesidades básicas de alimento, vestido, salud, vivienda y, en general, la satisfacción de las necesidades que permitan una vida digna o adecuada, para las personas y sus familias.

2.1.2 El mínimo vital en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Por otra parte, la Corte Constitucional ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre el contenido del derecho al mínimo vital. Este derecho fundamental se desprende de principios fundamentales del Estado Social de Derecho, como la dignidad humana y la solidaridad, y está directamente relacionado con la garantía de otros derechos fundamentales, como la integridad personal, la vida y la igualdad³². A través de este derecho se satisfacen necesidades básicas de las personas y sus familias, como alimentación, salud, educación, vivienda, recreación, entre otras, las cuales constituyen factores que aseguran una vida en condiciones de dignidad y que permiten al individuo desarrollarse satisfactoriamente en el ámbito social³³.

Según la Corte Constitucional, el derecho al mínimo vital tiene dos dimensiones: una positiva y una negativa. La primera de ellas es especialmente relevante por sus implicaciones en términos de construcción de política pública y de atención a poblaciones vulnerables. Esta dimensión positiva -o de acción- asume que tanto el Estado como los particulares, ante condiciones que establezca la

³² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-776 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-827 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

regulación, deben suministrar a las personas en situación de vulnerabilidad las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente para así evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano³⁴. Consideraciones que son aún más relevantes en el marco del aislamiento social obligatorio y frente a personas en condiciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica, pues tal y como lo explicamos en el primer apartado estas no pueden garantizar sus necesidades básicas durante las medidas de aislamiento lo que las pone en grave riesgo

Aunque, por supuesto, el concepto de mínimo vital refiere a un análisis cualitativo que “supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida”³⁵, la Corte afirma que el principio del Estado Social de Derecho exige al Estado esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance³⁶. Esto por cuanto, al ser una precondition para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, la ausencia de un mínimo vital puede atentar gravemente contra la dignidad humana. Dice la Corte: “Sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario”³⁷.

Condiciones de especial desigualdad como la pobreza extrema, la pobreza y la vulnerabilidad socioeconómica implican fuertes dificultades para suplir gastos necesarios en condiciones normales. Dificultades que se exacerbaban en el contexto de aislamiento social obligatorio para mitigar la expansión del SARS-CoV-2. De tal manera, resulta indispensable que la política pública garantice un ingreso mínimo vital que permita condiciones de vida en dignidad, especialmente para quienes están en especiales condiciones de vulnerabilidad y que se ven más afectados por los impactos económicos de la pandemia.

2.1.3 Gastos que deben garantizarse en un programa estatal de transferencias no condicionadas para garantizar el mínimo vital de la población en situación de pobreza extrema, pobreza y de vulnerabilidad económica

A partir de una lectura sistemática de los instrumentos de derecho internacional antes abordados, y del contenido del derecho fundamental al mínimo vital en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se puede concluir que las políticas del Estado que busquen garantizar el derecho al mínimo vital deben garantizar adecuadamente diferentes necesidades básicas.

En el presente apartado, explicamos por qué siempre que haya medidas de aislamiento derivadas de la pandemia debe garantizarse al menos la cobertura de tres gastos que son de crucial importancia, por su relación con derechos fundamentales vitales reconocidos por el derecho internacional y el derecho interno: el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda digna, el acceso a servicios públicos y el acceso a internet.

³⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-776 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

³⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-184 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez

³⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-426 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

³⁷ Ver entre otras: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-818 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia T- 651 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia T-738 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo

La pregunta siguiente es cómo un programa como el PIS puede garantizar condiciones de vida digna para personas que se encuentran en pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad socioeconómica y que, por lo tanto, reciben impactos negativos diferenciados de la pandemia

2.1.3.1 En relación con el derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación adecuada está reconocido tanto en el derecho internacional como en el ordenamiento interno. El Protocolo de San Salvador (art. 12), la Declaración Universal de Derechos humanos (art. 25) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), así como lo dicho por varios relatores y comités, afirman que la garantía de una alimentación adecuada, nutritiva y saludable, debe permitir el más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, por su relación también con otros derechos, como la salud y la vida.

El derecho a la alimentación adecuada implica un acceso permanente a alimentos nutritivos y saludables, que permitan el más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, fundamental para garantizar otros derechos humanos como la salud y la vida, especialmente en los niños, niñas y adolescentes. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estados deben buscar que todas las personas “tengan acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados que los protejan contra el hambre”. De manera que, “cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente”. Dentro de las situaciones que activan esta obligación por parte de los Estados están las catástrofes naturales o de otra índole que afecten la capacidad de las personas para darse un sustento diario.

Por su parte, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a una alimentación nutricional y culturalmente adecuada está vinculado con la garantía de los derechos a la vida (Art. 11) la dignidad humana (Art. 1) la salud (art. 49 y Ley 1751 de 2015) y la integridad personal, especialmente en relación con grupos vulnerables, como los niños (Art. 44), las mujeres en estado de embarazo (Art. 43) o los adultos mayores (Ar. 46). En el mismo sentido, ha afirmado que la alimentación adecuada es una garantía fundamental para que todas las personas tengan un nivel de vida adecuado, pues busca protegerlas contra el hambre y protegerle así el derecho a la vida. Por esa razón, debe ser accesible a todos, aún más, si se trata de grupos vulnerables por su situación de pobreza o extrema pobreza.

De acuerdo con cifras entregadas por el DANE en su Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares de 2018, los hogares colombianos destinan cerca de un 16% de sus ingresos mensuales a gastos de alimentación. Sin embargo, en las zonas rurales dispersas, este puede ascender al 31,2 por ciento, las cuales, por lo general, coinciden con grupos de especial vulnerabilidad como las comunidades campesinas, comunidades afro o pueblos indígenas. Además, en nuestro país la realidad alimentaria es preocupante, sabiendo que, de acuerdo con cifras entregadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, para 2015 el 8.8% de la población colombiana, es decir cerca de 4.4 millones de personas, se encuentra subalimentada. Entre estos, la tasa de desnutrición infantil, según cifras de la Sociedad Colombiana de Pediatría, es del 13,2 %, sin

embargo, en el caso de Vaupés, donde la desnutrición crónica es del 34,7%, o en La Guajira, con un 27,9%, en los niños menores de 5 años.

La falta de acceso al alimento adecuado por parte de las poblaciones más vulnerables es un problema que ya estaba presente en Colombia en condiciones de normalidad y que tiende a agravarse en medio de las medidas de aislamiento adoptadas para afrontar la pandemia. Al ser un gasto fijo que tiene que asumir todas las personas para vivir, pero que no puede solventar la población en condiciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad económica, se hace necesario a través del PIS buscar la garantía de su derecho a la alimentación adecuada.

2.1.3.2 En relación con el derecho a la vivienda digna

Distintos instrumentos internacionales hablan del derecho que tiene toda persona a la vivienda. Así lo estipula el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, tener vivienda digna significa: disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, con un espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación, ventilación, infraestructura básica adecuada, y con el funcionamiento de los servicios básicos, todo ello a un costo razonable³⁸.

En el ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 51 de la Carta Política, afirma que todas las personas tienen derecho a vivienda digna. De acuerdo con la Corte Constitucional, este es un derecho fundamental autónomo que supera la idea de tener “techo por encima de la cabeza”, e implica en cambio el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”³⁹. Así, el derecho fundamental a la vivienda digna cuenta con una interpretación amplia, que incluye el concepto de vivienda adecuada. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional esto significa que, dada la relación de este derecho con otros derechos humanos como la vida digna, una vivienda adecuada tiene que cumplir con los siguientes factores: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural. Todos estos deben ofrecer un “espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad”⁴⁰.

De acuerdo con la Relatora Especial para el derecho a la vivienda adecuada, Leilani Farha, los estados deben proteger el derecho a la vivienda de aquellos más vulnerables. Como mínimo, la Relatora sugiere que las medidas deben encaminarse a proteger a dos grupos que se encuentran en niveles particulares de riesgo aquellos que viven en viviendas de emergencia, personas sin hogar, y

³⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación No 4: El derecho a la vivienda adecuada. En línea: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-341 de 2016. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴⁰ *ibíd*

asentamientos informales; y aquellos que enfrentan la pérdida de empleo y dificultades económicas que puedan resultar en el retraso de pagos de hipoteca o renta o en desahucios. Si bien, el derecho a la vivienda no incluye un derecho a tener una vivienda si implica que, cuando menos, se adopten las medidas para proteger a las familias más vulnerables durante el tiempo que dure la crisis⁴¹.

En relación con aquellos que pierden su trabajo o están en dificultad económica, la relatora insta a los estados a “proveer asistencia financiera directa o diferir los pagos de hipoteca y renta; expedir una moratoria de desahucios por deudas; introducir medidas de estabilización o reducción de renta; y, al menos por el tiempo que dure la pandemia, suspender los costos de los servicios públicos y otros cargos”⁴².

En Colombia, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), para 2018, el 42,9% de los hogares colombianos vivía en vivienda propia totalmente pagada, el 5% en vivienda que están pagando y el 33,5% en arriendo o subarriendo. Si tomamos el porcentaje de la población que vive en vivienda que está pagando o en arriendo tenemos un 38,5% de la población que podría ver en riesgo su derecho a la vivienda debido a la posible disminución de sus ingresos durante el aislamiento social. En el mismo sentido, la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2018, en su módulo de vivienda y hogares, encuentra que para el año 2018, un total de 5.1 millones de los hogares colombianos destinan entre el veinticinco por ciento (25%) y el treinta por ciento (30%) de sus ingresos al pago de cánones mensuales de arrendamiento.

Si bien el gobierno ha adoptado medidas para garantizar el derecho a la vivienda a través del Decreto Legislativo 579 de 2020, también es cierto que estas son insuficientes, pues el pago del arrendamiento no cesa. Es decir, que en todo caso el arrendatario tiene que pagar el canon al arrendador, con lo cual nos encontramos de acuerdo, pues en muchas ocasiones el arrendador vive de los cánones de arrendamiento. De hecho, el Decreto Legislativo establece el pago de intereses. Sin embargo y a pesar de las afectaciones económicas, no hay medidas que aseguren el ingreso de las personas y con esto que puedan cumplir con sus obligaciones. Ante esta situación, es necesario que dentro del PIS se garantice que las personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica puedan responder con el pago del arrendamiento.

2.1.3.3 Servicios públicos básicos. Agua, Electricidad, Gas

Como ya lo señalamos en el apartado anterior, el acceso a los servicios públicos hace parte de la garantía a una vivienda adecuada. Sin embargo, por sí mismo tienen gran importancia pues cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. Por ese motivo, afirma la Corte Constitucional, es papel del Estado procurar que las personas, en forma igualitaria, puedan tener las condiciones para llevar una vida digna, lo cual se concreta, entre otras cosas, con la prestación de los servicios públicos⁴³. En ese mismo sentido, ha reconocido que los servicios públicos

⁴¹ Relatora especial sobre el derecho a la vivienda adecuada. Comunicado “La vivienda, la primera línea de defensa frente al brote de COVID-19”. En:

<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25727&LangID=S>

⁴² *Ibíd*

⁴³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-578 de 1992. MP. Alejandro Martínez Caballero

domiciliarios hacen parte del derecho al mínimo vital de las personas. Por esa razón, un mecanismo que busque garantizar condiciones de vida dignas a los más vulnerables en el tiempo del aislamiento social, debe tener en cuenta el acceso a los servicios públicos, agua, gas y electricidad.

Si bien se ha enfatizado sobre la importancia del acceso al agua potable para garantizar el consumo de las comunidades, y para llevar a cabo medidas de tipo sanitario para prevenir la transmisión por contacto de persona a persona, como el lavado de manos, hay otros dos bienes que son prestados a través de servicios públicos y que son indispensables en época de aislamiento social: el gas y la electricidad, en la medida que permiten llevar a cabo acciones del hogar como cocinar los alimentos, cargar dispositivos o electrodomésticos y , en general, proporcionar condiciones de vida dignas.

Según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares, el gasto más alto de las personas en Colombia, el 28,7 por ciento de sus ingresos mensuales se relaciona con el alojamiento y los servicios públicos. Esto es importante a la luz de los decretos que ha emitido el gobierno nacional para mitigar los impactos del covid-19 en la población. Aun cuando se garantiza la continuidad del servicio a través de la obligación de financiación del gasto por consumo durante este tiempo, y se permite a las entidades territoriales establecer subsidios para estratos 1 y 2, el gasto no subsidiado y diferido representa para las familias, especialmente las más vulnerables, un problema económico más para cubrir, durante y al terminar el aislamiento social.

2.1.3.4 Acceso a internet en los hogares

En la actual situación, con las necesidades de conectividad que implica el aislamiento social obligatorio por cuenta del COVID-19, también debería garantizarse el acceso al internet, pues este protege la viabilidad de derechos como el trabajo, la educación u opinión. Por ejemplo, el Relator de la ONU para la Libertad de Expresión ha afirmado que “sin acceso a internet, el cual facilita el desarrollo económico y el disfrute de un amplio marco de derechos humanos, grupos marginados y países en desarrollo se mantienen en una situación de desventaja, perpetuando de este modo la desigualdad al interior y entre los estados”. Además , subraya que para cerrar esta brecha de desigualdad, debe garantizarse este derecho, ya que “el acceso a internet es clave para combatir la inequidad, asegurando que los grupos marginados expresen sus quejas y puedan ser oídos”, pero también porque el internet “es un medio clave para obtener información, afirmar sus derechos y participar en debates públicos que implican transformaciones sociales, políticas o económicas para mejorar su situación”⁴⁴.

Sumado a lo anterior, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de la resolución sobre “Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet”, ha reconocido la importancia que el acceso a este servicio tiene en la garantía de derechos tan importantes como la libertad de expresión y opinión⁴⁵.

⁴⁴ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Ru (2020). En línea: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

⁴⁵ Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Consejo de Derechos Humanos. En línea: https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_20_L13.pdf

En ese sentido, algunos países ya comienzan a tomar acción en pro de reconocer el acceso a internet como un derecho fundamental: en India, la Corte Suprema de Justicia, en una decisión sin precedentes, declaró en enero de 2020 el acceso a internet como derecho fundamental, especialmente para aquellas instituciones que brindan servicios básicos esenciales, como salud o educación⁴⁶. Por su lado, en sentencia T-030 de 2020⁴⁷, la Corte Constitucional, reconoció la importancia que el acceso progresivo al internet tiene en la garantía de otros derechos, como la educación, la libertad de expresión o el trabajo.

Sin embargo, las cifras de acceso al internet son preocupantes. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y vivienda (CNPV), del total de los hogares encuestados, el 56,2% de la población nacional no cuenta con acceso a internet, siendo por supuesto más desigual en la ruralidad, donde la conectividad alcanza apenas al 4.4% de la población⁴⁸. Esta brecha tiene consecuencias importantes, en el marco de las medidas de aislamiento, para quienes se encuentran en mayor vulnerabilidad económica, pues el internet se torna necesario para establecer comunicaciones con familiares, expresar opiniones, acceder a la información necesaria del Estado, de los trabajos y de los colegios y universidades, y por tanto, su ausencia afecta el disfrute de derechos fundamentales como la libertad de expresión, libertad de opinión, acceso a la información, educación y trabajo. Por esa razón, un ingreso básico debe permitir que la población más pobre del país tenga acceso a internet.

En conclusión, existen determinados sectores de la población que, debido a su mayor vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de su derecho al mínimo vital. Por esa razón, son necesarias políticas públicas que garanticen el cubrimiento de determinados gastos de manera tal, que puedan vivir en condiciones dignas y, por tanto, que encuentren garantizado su derecho al mínimo vital, de acuerdo con los estándares que los instrumentos de derecho internacional de derechos humanos y la Corte Constitucional han creado. En ese sentido, el cumplimiento del objetivo del PIS, garantizar el mínimo vital, está dado por un monto que cubra las necesidades básicas de la población en el marco del Estado de emergencia, estas son: alimentación adecuada, vivienda digna, acceso a servicios públicos básicos y el acceso a internet.

2.2 El Programa Ingreso Solidario garantizar el derecho al mínimo vital de las poblaciones más vulnerables deben garantizarla igualdad de acceso a la totalidad de personas que se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica, pues de lo contrario los derechos fundamentales de quienes resulten excluidos se verán vulnerados

El PIS es una política que tiene por objeto garantizar el mínimo vital de las personas que sufren de manera desproporcionada los efectos del impacto económico derivados de la pandemia SARS-CoV-2. Por ese motivo, el control de constitucionalidad del Decreto 518 de 2020, exige un análisis que

⁴⁶ Internet access a fundamental right, Supreme Court makes it official: Article 19 explained. India Today (January 2020). En línea: <https://www.indiatoday.in/news-analysis/story/internet-access-fundamental-right-supreme-court-makes-official-article-19-explained-1635662-2020-01-10>

⁴⁷ MP. Diana Fajardo Rivera.

⁴⁸ Censo Nacional de Población y vivienda (CNPV). DANE (2018) En línea: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/herramientas>

tenga en cuenta que todas las personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad económica, en el marco de las condiciones de excepcionalidad especiales, encuentran reducidas las oportunidades de consecución de recursos. En este apartado, afirmamos que el Estado debe garantizar la igualdad de acceso al PIS de la totalidad de las personas en situación de vulnerabilidad, pues de lo contrario, se configurara la violación del derecho al mínimo vital de quienes resulten excluidos.

2.2.3 Obligación del Estado consistente en garantizar la igualdad de acceso a las políticas públicas que protejan el mínimo vital de la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica

De acuerdo con los artículos 2 y 13 de la Constitución, el Estado tiene el deber de adoptar medidas tendientes a la erradicación de la discriminación y la marginación social⁴⁹. Una de las formas de hacer efectivo este deber es a través de la expedición de una política pública que busque generar condiciones para disminuir las brechas socioeconómicas entre las personas y garantizar el mínimo vital⁵⁰. Con ello además se asegura una distribución de bienes equitativa y se atienden las necesidades básicas de la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. Las políticas públicas que se desarrollen este objetivo deben estar dirigidas a desplegar la autonomía de los individuos, “en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, para que no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico”⁵¹.

De acuerdo con la Corte Constitucional, la implementación de las políticas públicas debe estar guiada por dos principios constitucionales: El debido proceso y la igualdad. En ese sentido, ha afirmado que la escasez de recursos hace necesaria la implementación de políticas públicas contra la pobreza y, a través de estas, se haga efectivo el principio de igualdad. Esto implica necesariamente que quienes cumplan las condiciones para ser beneficiario de estas políticas deben poder competir en igualdad de condiciones⁵² para recibir los beneficios⁵³.

Sin embargo, ante la situación excepcional ocasionada por la pandemia, la garantía de la igualdad en las políticas públicas que buscan proteger el derecho al mínimo vital con condiciones de existencia dignas implica que estas deben estar diseñadas para garantizar el acceso de todas las personas que cumplan con las condiciones para ser beneficiarios del programa. En este caso del PIS. Es decir, aquellas personas que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica no deben competir por el beneficio, debe asegurarse el ingreso en igualdad de condiciones a todas, pues de lo contrario se está dando un trato diferenciado injustificado⁵⁴ a personas que comparten condiciones de vulnerabilidad económica que no pueden superar por cuenta propia.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia T 307 de 1999. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-193 de 2019. MP Cristina Pardo Shlesinger.

⁵¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-458 de 1997. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia T-073 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia T-581A de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T-307 de 1999. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵³ Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-499 de 1995. MP Eduardo Cifuentes Muñoz; Corte Constitucional, Sentencia T-716/17. MP Carlos Bernal Pulido; Corte Constitucional, Sentencia T-162 de 2001. MP Fabio Morón Díaz.

⁵⁴ Ver entre otras: Corte Constitucional. Sentencia T-698 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo; sentencia C-1110 de 2001. MP. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia C-520 de 2016. MP. María Vitoria Calle Correa.

Como ya se ha señalado en esta intervención (apartado 1), las medidas de contención o mitigación del SARS-CoV-2 disminuyen las oportunidades de consecución de recursos a las personas que no tienen un ingreso fijo y que, por tanto, cumplen con las condiciones para ser beneficiarias del PIS. En ese sentido, es preciso considerar en el control de constitucionalidad del Decreto 518 de 2020, la necesidad de la igualdad de acceso de todas las personas que por el cumplimiento de condiciones de vulnerabilidad son beneficiarias. Pues de lo contrario, se configuraría una violación del derecho al mínimo vital de la población excluida.

Debido a lo anterior, debe declararse la exequibilidad condicionada del artículo 1 del Decreto 518 de 2020, en la medida que el uso de las apropiaciones presupuestales que haga el Ministerio Hacienda y Crédito Público garantice los gastos derivados de la alimentación adecuada, vivienda, acceso a servicios públicos y a internet, en condiciones de igualdad a todas las personas que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad económica, de manera que, se garantice el derecho al mínimo vital de acuerdo a los estándares que la jurisprudencia constitucional y los instrumentos de derecho internacional han establecido.

2.3 La excepcionalidad del ingreso básico en tiempos de pandemia

El Ingreso Básico que garantice el mínimo vital en igualdad de acceso para toda la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad económica, a partir de los estándares de derechos humanos antes nombrados, es necesario para garantizar el derecho al mínimo vital en los periodos de aislamiento. Pero además cumple una función esencial en asegurar la eficacia de las políticas destinadas a combatir la pandemia, prevenir o mitigar su transmisión y proteger la salud pública.

Debido la alta facilidad de propagación del SARS-CoV-2, para evitar el contacto y la propagación y, por tanto, proteger la salud pública como un fin esencial del Estado, se ha reconocido la necesidad de adoptar medidas de aislamiento en todo el territorio nacional⁵⁵. Pero, como ya lo expusimos esto pone de presente una afectación grave del derecho al mínimo vital de la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad económica, lo que tiene una grave implicación para la eficacia de la medida, pues ¿cómo puede ser cumplido el aislamiento por aquellas personas que si se quedan en casa quedarían sumidas en el hambre si el gobierno no les garantiza un ingreso alterno, al menos mientras duran las cuarentenas?

En ese sentido el ingreso básico que proponemos es un medio constitucional y necesario, no solo para proteger el mínimo vital, sino para garantizar la salud pública, el fin imperativo que el Estado busca garantizar por todos los medios disponibles, en medio de la pandemia.

En suma, es necesario que el PIS establezca un monto que garantice el mínimo vital y, por tanto, una alimentación adecuada, una vivienda digna, y el acceso a servicios públicos y a internet, en igualdad de condiciones, para todas las personas que no puedan satisfacer de manera autónoma sus necesidades básicas en el marco de las medidas de aislamiento. Lo anterior, debido a tres razones, por un lado, pues en medio de las medidas de aislamiento obtener recursos para satisfacer las condiciones que

⁵⁵ Decreto 531 de 2020. Por medio del cual

garanticen una vida digna, por cuenta propia, es altamente improbable para quienes no tienen un ingreso fijo, lo cual compromete la garantía del derecho al mínimo vital de acuerdo con los estándares fijados por la Corte Constitucional y por los instrumentos de Derechos Internacional de los Derechos Humanos. Por otro lado, porque la exclusión del PIS de personas que se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad económica, se configura como una violación del derecho al mínimo vital de quienes son excluidos. Y, finalmente, porque un ingreso básico que garantice el mínimo vital y la igualdad es el medio adecuado para proteger la salud pública, pues ante la falta de satisfacción de las necesidades básicas, la población más vulnerable económicamente podría desacatar el aislamiento y, por tanto, la eficacia de las medidas se vería comprometidas, lo cual afecta la salud pública.

3. EL PIS ES INSUFICIENTE PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA, POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIOECONOMICA

Como ya lo señalamos, es necesario que se garantice el derecho al mínimo vital de toda la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica, a través del PIS, en condiciones de igualdad de acceso. Sin embargo, esto no es así, ya que el monto adoptado por el Ministerio de Hacienda para transferir a cada hogar es insuficiente para cubrir las necesidades básicas, y la cobertura del PIS deja por fuera un alto número de personas en situación de vulnerabilidad.

Según el Gobierno Nacional, el PIS está compuesto de dos transferencias⁵⁶. La primera etapa incluyó un giro por un monto de 160.000 pesos que beneficiaron a 1'162.695 hogares⁵⁷. En la segunda fase, que empieza a partir del 22 de abril, se hará una segunda transferencia de 80.000 pesos⁵⁸. Con esto, el monto total transferidos a los hogares beneficiarios es de 240.000 dividido en 2 meses, lo que equivale a 120.000 pesos mensuales por hogar beneficiario. Por otra parte, hasta el momento, en la segunda etapa, se han visto beneficiados 1'172.024 hogares que se han identificado como vulnerables. Esta etapa busca cubrir 1,8 millones de hogares restantes con el objetivo de llegar a 2,9 millones de hogares en situación de vulnerabilidad.

Tomando en cuenta las cifras suministradas por el Gobierno Nacional, y teniendo en cuenta los datos sobre hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y situación de vulnerabilidad, además de los hogares en situación de desempleo, se puede concluir que la cobertura del programa es insuficiente para llegar al total de hogares que requieren algún tipo de ingreso para garantizar su mínimo vital. Como se mostró anteriormente, aproximadamente 9,5 millones de hogares en Colombia se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad, los cuales se traslapan con las cifras de trabajadores informales y cuentapropistas. Aun contando los otros programas sociales del gobierno (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y devolución de IVA), cuya cobertura llega máximo a

⁵⁶ Departamento Nacional de Planeación. (marzo, 2020). Etapas de pago Ingreso Solidario.

En línea: <https://ingresosolidario.dnp.gov.co/documentos/ETAPAS.pdf>

⁵⁷ Departamento Nacional de Planeación. (abril, 2020). El Programa de Ingreso Solidario ya benefició a 1.162.965 hogares vulnerables – Boletín de prensa.

En línea: https://ingresosolidario.dnp.gov.co/documentos/Balance_Ingreso_Solidario.pdf

⁵⁸ Caracol Radio. El Ingreso Solidario será de \$240.000: Planeación Nacional.

En línea: https://caracol.com.co/programa/2020/04/24/6am_hoy_por_hoy/1587731545_134307.html

8,5 millones de hogares⁵⁹, la acción gubernamental deja un número significativo de hogares vulnerables sin ningún tipo de asistencia.

Por otra parte, el monto de las transferencias también es insuficiente para garantizar el mínimo vital a través de la cobertura de los gastos derivados de alimentación adecuada, vivienda y acceso a servicios domiciliarios e internet. Si se tiene en cuenta que la línea de pobreza en Colombia para el 2018 fue de 257.433 pesos per cápita, es claro que el monto adoptado para el PIS no es suficiente para garantizar una canasta básica de bienes y servicios como la que proponemos en esta intervención. Si se parte de un hogar de mínimo dos personas, el ingreso per cápita sería de 120.000 pesos, muy inferior al umbral de pobreza monetaria. Incluso, si el hogar es mayor a 2 personas, no alcanzaría los 117.605 pesos per cápita del umbral de la línea de indigencia⁶⁰.

Así, el PIS no cumple con los criterios mínimos de “suficiencia”, tanto en términos del monto de la transferencia, como en término de cobertura de hogares vulnerables, para lograr garantizar un piso de protección social que permita garantizar las necesidades más básicas de los hogares vulnerables durante la pandemia.

4. UNA PROPUESTA VIABLE CON BASE EN LA TEORÍA DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL

La propuesta que se presenta a continuación permitiría garantizar en mejor medida los derechos de la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica a partir de la teoría económica sobre la renta básica. Frente a lo económico, la renta básica hace parte de una estrategia de política fiscal expansiva, concentrada en un aumento del gasto público mediante las transferencias no condicionadas realizadas a los beneficiarios. Aumento del gasto que genera un efecto multiplicador al reactivar sectores de la economía que se encuentran actualmente afectados debido a la disminución del consumo derivada de las medidas de distanciamiento social, menores ingresos de los hogares y altos niveles de incertidumbre⁶¹.

Una política de este tipo, entonces, se convierte en una posibilidad para dinamizar el consumo y la demanda interna. Esto la convierte no solo en un instrumento poderoso de garantía de la subsistencia de millones de familias colombianas, sino adicionalmente en un medio para salir de la crisis generando empleo, crecimiento económico y posibilitando en el futuro recuperar por la vía tributaria los gastos del presente, claves para la estabilidad social e institucional del país.

⁵⁹Departamento Nacional de Planeación. Devolución del IVA (2020). En línea: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Devolucion-del-IVA-comienza-para-2-millones-de-familias-pobres.asp> ; Prosperidad Social. Prosperidad Social entregará más incentivos y sin condiciones a participantes de Familias en Acción y Jóvenes en Acción. En línea: <https://www.prosperidadsocial.gov.co/inf/not/Paginas/Prosperidad-Social-entregar%C3%A1-s-incentivos-y-sin-condiciones-a-participantes-de-Familias-en-Acci%C3%B3n-y-J%C3%B3venes-en-Acci%C3%B3n.aspx>

⁶⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (mayo, 2019). Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia. En línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf

⁶¹ Según la teoría Keynesiana, el multiplicador del gasto es el efecto incrementado que proviene del aumento del gasto público sobre la economía. Si este multiplicador es mayor a 1, entonces un aumento en el gasto tendrá un impacto proporcionalmente mayor a la magnitud del aumento del gasto público.

Para autores como Milton Friedman y Rhys Williams, la renta básica se puede entender como un impuesto negativo a la renta. Este concepto se centra en una política social enfocada a la superación de la pobreza, que funciona como una transferencia que hace el Estado a la población en situación de pobreza. Según Friedman, un impuesto negativo a la renta tiene ventajas frente a los programas de política social tradicionales pues se dirige de forma específica a solucionar el problema de la pobreza, dando una ayuda en físico, por lo que impacto es directo, y el hecho que el costo fiscal de esta política sea explícito tiene importantes beneficios en términos de transparencia y rendición de cuentas para la sociedad⁶². Dentro de las ventajas relacionadas con aspectos técnicos se destaca además el ahorro en costos de administración al llevar a cabo una gestión conjunta de los programas de impuestos y gastos.

4.1 Un ingreso básico en el marco de la pandemia. Costo fiscal y fuentes de financiación

Este apartado presenta un cálculo de los costos que tendría el PIS si se establece como monto de transferencia mensual una cantidad entre medio y un salario mínimo para la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. De acuerdo con la información relacionada en el apartado 1, entre la población empobrecida, en situación de pobreza extrema y pobreza y la población vulnerable agrupan un total de entre 3,84 millones a 9,51 millones de familias. Teniendo en cuenta que según el CENSO 2018 una familia en Colombia está integrada en promedio por 3,1 integrantes, garantizando ingresos mínimos de 0,5 a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, SMLMV, el costo mensual de una política como la propuesta en el tiempo en billones de pesos y porcentaje del PIB se encuentra en un rango entre 0,16% del PIB hasta 0,83% del PIB (Tabla 1). Y para un periodo de tres meses de cuarentena los costos de la política podrían oscilar entre 0,51% del PIB y 2,51% del PIB según el tipo de población que se incorpore en la política (Tabla 2).

Tabla 1. Costos mensuales de la política de ingreso básico según tipo familia y monto de ingreso

| Tipo de ingreso | Valor por familia | Hasta población en situación de pobreza extrema y pobreza. Alcance familias: 3.845.670 | % PIB | Hasta población vulnerable. Alcance familias: 9.514.552 | % PIB |
|-----------------|-------------------|--|-------|---|-------|
| 0,5 SMLMV | \$ 438.902 | \$ 1.687.870.331.505 | 0,169 | \$ 4.175.951.144.628 | 0,418 |
| 1 SMLMV | \$ 877.803 | \$ 3.375.740.663.010 | 0,338 | \$ 8.351.902.289.256 | 0,835 |

Fuente: Cálculos propios. Centro de Pensamiento de Política Fiscal, Universidad Nacional de Colombia

⁶² Granell, Rafael, y Fuenmayor, Amadeo. (diciembre, 2015). El Impuesto Negativo sobre la Renta: Una propuesta de transición. Pg. 265

En línea: <http://www.redalyc.org/pdf/301/30143731012.pdf>

Tabla 2. Costos de ingreso básico según número de meses de la política y tipo de familia objeto del plan

| Número de meses al año garantizados | % PIB con solo pobres y 0,5 SMLV | % PIB con solo población en pobreza extrema y UN SMLV | % PIB hasta vulnerables y 0,5 SMLV | % PIB hasta vulnerables y un (1) SMLV |
|-------------------------------------|----------------------------------|---|------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | 0,17 | 0,34 | 0,42 | 0,84 |
| 2 | 0,34 | 0,68 | 0,84 | 1,67 |
| 3 | 0,51 | 1,01 | 1,25 | 2,51 |
| 4 | 0,68 | 1,35 | 1,67 | 3,34 |
| 5 | 0,84 | 1,69 | 2,09 | 4,18 |
| 6 | 1,01 | 2,03 | 2,51 | 5,01 |
| 7 | 1,18 | 2,36 | 2,92 | 5,85 |
| 8 | 1,35 | 2,70 | 3,34 | 6,68 |
| 9 | 1,52 | 3,04 | 3,76 | 7,52 |
| 10 | 1,69 | 3,38 | 4,18 | 8,35 |
| 11 | 1,86 | 3,71 | 4,59 | 9,19 |
| 12 | 2,03 | 4,05 | 5,01 | 10,02 |

Fuente: Cálculos propios. Centro de Pensamiento de Política Fiscal, Universidad Nacional de Colombia

Los costos de esta política, aunque pueden llegar a ser elevados, son viables de financiar. Aunque en este momento el Estado cuenta con muy poco espacio fiscal producto de la Ley de Crecimiento Económico⁶³ y la caída de los precios del petróleo⁶⁴, existen distintas fuentes de financiación que pueden garantizar los recursos necesarios para implementar la política de renta básica propuesta. Una de las alternativas de financiación que se ha propuesto por diversos expertos es el acceso a líneas de crédito con entidades multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial. De hecho, a la fecha a Colombia se le ha aprobado un crédito por 250 millones de dólares, equivalente al 0,1% del PIB, por parte del Banco Mundial. Adicionalmente, el país ha solicitado al FMI un crédito por 11.000 millones de dólares, dinero que representa un 4% del PIB⁶⁵.

⁶³ La Ley de Crecimiento Económico que se aprobó en diciembre de 2019 ocasiona una pérdida de ingresos tributarios de hasta 20,5 billones de pesos en 4 años según estimaciones de Fedesarrollo.

⁶⁴ La caída de los precios del petróleo que se ha presentado en las últimas semanas afecta las finanzas públicas de manera importante, pues una parte significativa de los ingresos no tributarios del Estado depende del precio del petróleo. Según el Decreto 417 de 2020, el presupuesto general de la Nación aprobado por el Congreso de la República para el año 2020 se calculó basándose en un precio promedio de 60 USD por barril. Sin embargo, el precio del petróleo Brent que utiliza de referencia Colombia para fijar el precio por barril ha presentado una caída abrupta, pasando de 51,31 dólares por barril (28 de marzo) a 13,77 dólares por barril (22 de abril).

⁶⁵ Grupo de Investigación en Macroeconomía. (abril, 2020). EN EMERGENCIA TODOS PONEMOS: consideraciones sobre la financiación del estímulo estatal. Nota Macroeconómica No. 14.

En línea: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2014.pdf

Otra alternativa de financiamiento sería una intervención del Banco de la República más allá de la estrategia de QE⁶⁶ que ha hecho hasta el momento. Esto implica lo que comúnmente se conoce como emisión. Aunque la idea general de emisión se asocia a “imprimir moneda”, las estrategias de emisión son muy diversas. El objetivo de esta intervención sería proveer directamente recursos al Gobierno o a los hogares y empresas directamente, sin intervención del sistema financiero. Sin embargo, la teoría macroeconómica ortodoxa dicta que este tipo de acciones tiene riesgos que podrían llevar a que el remedio sea peor que la enfermedad, como un aumento desproporcionado de la inflación o la pérdida de credibilidad del Banco de la República, aumentando así el riesgo país⁶⁷ y la pérdida de calificación de inversión.

Aunque la Constitución en su artículo 373 permite las operaciones de financiación a favor del Estado siempre y cuando tenga la aprobación unánime del Banco, esta medida se considera necesaria únicamente en casos excepcionales y como última instancia. De hecho, en las dos últimas crisis económicas (la crisis inmobiliaria del 98 y la crisis financiera de 2008) este mecanismo no se ha habilitado. La clave está en la palabra “excepcional”. Si hay algo claro es que la crisis actual tiene varios componentes que se podrían clasificar como un caso verdaderamente excepcional. Por lo anterior, diversos economistas y expertos macroeconómicos han recomendado optar por esta fuente de financiación⁶⁸.

Otra alternativa para financiar esta política es utilizar un porcentaje (menor al 10%) de las reservas internacionales, que a febrero de 2020 giraban alrededor de los 53.000 millones de dólares. Esto implica el uso del ahorro del Banco de la República para enfrentar la época de crisis. Este es un mecanismo que debería ser considerado en ausencia de otras fuentes para conseguir moneda extranjera por sus posibles efectos en la devaluación del peso⁶⁹.

Adicional a lo anterior, se puede acudir a impuestos extraordinarios para financiar esta política. Estos impuestos deben estar fundamentados en los principios de solidaridad (art. 95 de la Constitución), progresividad y equidad tributaria (art. 363 de la Constitución). En este orden de ideas, se ha propuesto una sobretasa extraordinaria a las personas de mayores ingresos, tanto del sector público como del sector privado, al igual que a las mega-pensiones, con el objetivo de lograr que quienes más ingresos tienen en este momento aporten en una mayor medida para la mitigación de la crisis⁷⁰. También se puede contemplar un impuesto extraordinario al patrimonio para los ricos y superricos

⁶⁶ La estrategia de *Quantitative Easing* o *Expansión cuantitativa* se centra en la compra de activos (bonos) de deuda pública y deuda privada con el objetivo de proveer liquidez a la economía a través del sector financiero.

⁶⁷ El riesgo país captura la probabilidad de incumplimiento de las obligaciones financieras de un país e incluye factores económicos, sociales e institucionales en su valoración.

⁶⁸ Grupo de Investigación en Macroeconomía. (abril, 2020). EN EMERGENCIA TODOS PONEMOS: consideraciones sobre la financiación del estímulo estatal. Nota Macroeconómica No. 14.

En línea: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2014.pdf; Lora, Eduardo, y Botero, Humberto. (abril, 2020). Una propuesta de subsidio al empleo con financiamiento público de largo plazo; En línea: <https://focoeconomico.org/2020/04/10/una-propuesta-de-subsidio-al-empleo-con-financiamiento-publico-de-largo-plazo/>; Echeverry, Juan C. (febrero, 2020). Es momento de usar la emisión del Banco de la República. En línea: https://caracol.com.co/programa/2020/03/30/6am_hoy_por_hoy/1585576948_315360.html

⁶⁹ Grupo de Investigación en Macroeconomía. (abril, 2020). EN EMERGENCIA TODOS PONEMOS: consideraciones sobre la financiación del estímulo estatal. Nota Macroeconómica No. 14.

En línea: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2014.pdf

⁷⁰ *Ibid.*

del país que tienen patrimonios superiores a 100.000 millones de pesos⁷¹. Finalmente, se puede considerar el congelamiento parcial o total del pago de intereses de deuda pública por un periodo de seis a dieciocho meses mediante renegociaciones, teniendo en cuenta que los intereses por concepto de servicio de la deuda en un año son superiores al 2,5 % del PIB.

Lo anterior nos permite concluir que la renta básica es una propuesta viable desde un enfoque fiscal, teniendo en cuenta además que Colombia es una de las economías de la región que menos recursos fiscales ha destinado para la mitigación de la crisis, con medidas fiscales y monetarias cercanas al 1,3% del PIB frente a los recursos destinados por países similares de la región como Perú (12,0% del PIB), Chile (4,5% del PIB) o Uruguay (4,9% del PIB)⁷².

Para finalizar, es importante anotar que todas estas alternativas de financiación demuestran que el PIS puede adoptar las medidas necesarias para garantizar un monto superior con el fin de garantizar, el derecho al mínimo vital, al tiempo que responde a una mayor cobertura y, por tanto, a la igualdad de acceso al ingreso por parte de las personas que están en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad económica.

5. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 518 DE 2020

El Decreto 518 de 2020 se expide en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el objetivo de adoptar medidas excepcionales que brinden apoyos económicos a los hogares que ven afectado su derecho al mínimo vital. Este decreto, cuenta con ocho artículos, aquí sólo nos referimos al artículo 1, “Entrega de transferencias monetarias no condicionadas - Programa Ingreso Solidario”. Dicho artículo establece que el Ministerio de Hacienda ordenará la ejecución del gasto, y, que, en esa medida decidirá sobre el monto de los recursos a transferir, la periodicidad de las transferencias y la cobertura del PIS.

En nuestro concepto, esta disposición es exequible solo en la medida que el monto garantice los gastos de una alimentación adecuada, una vivienda digna, el acceso a servicios públicos domiciliarios y a internet, en igualdad de condiciones para la totalidad de la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad económica. Esto es razonable, teniendo en cuenta que, por un lado, la garantía del derecho al mínimo vital depende de la satisfacción de necesidades básicas que, en el contexto de las medidas de aislamiento, tienen poca probabilidad de ser satisfechas de manera autónoma por quienes se encuentran en las tres situaciones de vulnerabilidad nombradas. Por el otro, que no garantizar la igualdad de acceso al PIS por parte de quienes cumplen con las condiciones para ser beneficiarios pone en grave riesgo el derecho al mínimo vital de las personas que son excluidas. Y, por último, porque el ingreso básico no solo garantiza el derecho al mínimo vital sino la salud pública, en la medida que asegura la eficacia de las políticas destinadas a combatir la pandemia.

6. SOLICITUDES

⁷¹ Garay, Luis J. y Espitia, Jorge E. (marzo, 2020). Medidas de emergencia para mitigar los efectos socio-económicos de la propagación del coronavirus -COVID-19. Una visión alternativa a la gubernamental.

⁷² McKinsey & Company. (abril, 2020). Reapertura e impulso de la economía colombiana durante la crisis del Covid 19.

De acuerdo con lo anterior, solicitamos a la Corte Constitucional:

PRIMERO. Que declare la exequibilidad condicionada del artículo 1 del Decreto 518 de 2020 en la medida que el monto y la cobertura del ingreso establecida debe garantizar el derecho al mínimo vital, de manera que, todas las personas en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad socioeconómica puedan cubrir los gastos de alimentación adecuada, vivienda digna, acceso a servicios públicos, y al acceso a internet, por lo menos, durante las medidas de aislamiento tomadas en el marco del estado de emergencia sanitaria.

7. NOTIFICACIONES

Para notificaciones relacionadas con el presente proceso ponemos a disposición del despacho el correo electrónico notificaciones@dejusticia.org.

Cordialmente,

Por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia),

VIVIAN NEWMAN PONT

MAURICIO ALBARRACIN CABALLERO

RODRÍGO UPRIMNY PEPES

DIANA GUARNIZO PERALTA

ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA

JULIÁN GUTIÉRREZ MARTÍNEZ

ALEJANDRO RODRIGUEZ LLACH

SINDY CASTRO HERRERA

Por el Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia,

DANIEL ALBERTO LIBREROS CAICEDO

DIEGO FERNANDO CARRERO BARON