



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Justicia social, Estado social de derecho y renta básica: un camino para los más vulnerables (2010-2022)**

**Jennifer Porras Pabón**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Departamento de Ciencias Políticas  
Medellín, Colombia  
2023



# **Justicia social, Estado social de derecho y renta básica: un camino para los más vulnerables (2010-2022)**

**Jennifer Porras Pabón**

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Estudios Políticos**

Directora:

Doctora Mónica María Uribe Gómez

Línea de Investigación:

Políticas públicas, Estado y política social

Grupo de Investigación:

Política social

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Departamento de Ciencias Políticas

Medellín, Colombia

2023



Él te ha declarado, oh hombre, lo que es bueno.

¿Y qué es lo que demanda el SEÑOR de ti, sino solo practicar la justicia, amar la misericordia, y andar humildemente con tu Dios?

*Miqueas 6:8*



# Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Jennifer Porras Pabón

Fecha 28/06/2023

## **Agradecimientos**

Agradezco a Dios sin el cual no fuese posible nada. Agradezco a mis hijos Samuel y Christopher y mi esposo Camilo, quienes con su apoyo y ánimo me impulsan a continuar. A mi asesora Mónica María Uribe Gómez, Doctora en Ciencias Sociales quien con sus incontables aportes guio la investigación y animó constantemente a no desistir.

## Resumen

### **Justicia social, Estado social de derecho y renta básica: un camino para los más vulnerables (2010-2022)**

La renta básica se constituye como una apuesta viable y deseable para la construcción de sociedades más equitativas y justas. Se realizó un estudio exploratorio-descriptivo en dos dimensiones. Por un lado, se conceptualizan tres categorías fundamentales que subyacen en la consolidación de una sociedad justa y equitativa y que, para el caso colombiano, se desprenden de ideal constitucional. Así, la organización administrativa del Estado colombiano proporciona toda la fundamentación normativa, ética y constitucional para avanzar en políticas que consoliden el Estado social de derecho. Por otro lado, se analizan las propuestas, trayectorias y debates en torno a la renta básica como mecanismo de justicia social en Colombia comprendido en los periodos 2010 al 2022. Se seleccionaron 20 proyectos de ley a partir de los cuales se analizaron actores, propuestas, trayectoria legislativa y cambios. Los resultados de la investigación arrojan que la trayectoria de los proyectos de ley elaborados, fundamentalmente, con argumentos constitucionales, jurisprudenciales, éticos y contextualizados se ha instalado como un interés de la agenda pública, aún cuando no se refleje en un proyecto de ley aprobado. Los 20 proyectos ante el Congreso de la República dan cuenta de esto.

**Palabras clave:** justicia social, renta básica, Estado social de derecho

## Abstract

### **Social justice, social rule of law and basic income: a path for the most vulnerable (2010-2022)**

The basic income is constituted as a viable and desirable bet for the construction of more equitable and just societies. An exploratory-descriptive study was carried out in two dimensions. On the one hand, three fundamental categories are conceptualized that underlie the consolidation of a just and equitable society and that, in the Colombian case, are derived from the constitutional ideal. Thus, the administrative organization of the Colombian State provides all the normative, ethical and constitutional foundations to advance in policies that consolidate the social State of law. On the other hand, the proposals, trajectories, and debates around the basic income as a mechanism of social justice in Colombia included in the periods 2010 to 2022 are analyzed. 20 bills were selected from which actors, proposals, Legislative trajectory, and changes. The results of the investigation show that the trajectory of the bills elaborated, fundamentally, with constitutional, jurisprudential, ethical, and contextualized arguments has been installed as an interest of the public agenda, even when it is not reflected in an approved bill. The 20 projects before the Congress of the Republic account for this.

**Keywords: social justice, basic income, social rule of law.**

# Contenido

	Pág.
<b>1. Capítulo 1: problema.....</b>	<b>3</b>
1.1 Problema .....	3
1.2 Objetivos.....	4
1.2.1 Objetivo general: .....	4
1.2.2 Objetivos específicos.....	4
1.3 Estado del arte .....	4
1.3.1 La Renta Básica: sus inicios .....	4
1.3.2 La Renta Básica: experiencias contra la pobreza y la desigualdad.....	9
1.3.3 La Renta Básica: casos en América Latina .....	11
1.4 Diseño metodológico.....	16
<b>2. Capítulo 2: Marco teórico - normativo de la justicia social en Colombia.....</b>	<b>19</b>
2.1 Marco constitucional: Estado social de derecho .....	20
2.2 Marco ético: valores y principios.....	31
2.2.1 Dignidad.....	32
2.2.2 Libertad.....	36
2.2.3 Igualdad .....	37
2.2.4 Principio de solidaridad .....	39
2.2.5 Dignidad humana y Estado social de derecho: un binomio inseparable .....	41
2.3 Marco constitucional + marco ético: justicia social.....	42
<b>3. Capítulo 3 La renta básica: un camino en el que convergen la política social efectiva, inclusión social y modelo tributario constitucional .....</b>	<b>47</b>
3.1 La renta básica: un camino hacia una nueva política social .....	48
3.1.1 De lo social a la mercantilización: entre la individualización y la vulnerabilidad	52
3.2 La renta básica: un camino hacia una nueva estructura social .....	56
3.3 La renta básica: un camino hacia una tributación constitucional.....	59
3.3.1 ¿Renta básica en Colombia?.....	61
<b>4. Capítulo 4 – Resultados: La renta básica en Colombia, trayectoria de los proyectos de ley en el Congreso de la República entre 2010 y 2022.....</b>	<b>69</b>
4.1 Trámite de proyectos de ley en el Congreso.....	70
4.2 Proyectos de ley relacionados con la renta básica .....	72
4.2.1 Selección de proyectos .....	72
4.2.2 Actores.....	77
4.2.3 Detalles de trámite.....	80
4.2.4 Trayectoria.....	90

4.3	Análisis de propuestas .....	91
<b>5.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>101</b>

## Tabla de figuras

<b>Figura 1</b> Trámite legislativo de ley ordinaria.....	71
<b>Figura 2</b> Partidos políticos proponentes sobre renta básica en el Congreso.....	77
<b>Figura 3</b> Relación Cámaras-Proyecto-Año.....	80
<b>Figura 4</b> Proyectos - Pandemia .....	81
<b>Figura 5</b> Tipo de ley de los proyectos.....	82
<b>Figura 6</b> Comisiones receptoras de los PL por Cámara y Senado.....	84
<b>Figura 7</b> Estado actual de los proyectos .....	85
<b>Figura 8</b> Estado de PL en la Cámara .....	89
<b>Figura 9</b> Estado de PL en el Senado.....	89
<b>Figura 10</b> Proyectos negados y archivados en fase .....	91
<b>Figura 11</b> Comparación del título de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021 .....	97
<b>Figura 12</b> Comparación del objeto de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021 .....	97
<b>Figura 13</b> Comparación de aplicación del subsidio de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021 .....	98
<b>Figura 14</b> Comparación de fondo especial de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021 .....	98
<b>Figura 15</b> Comparación de información y capacitación de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021 .....	99

## Lista de tablas

	Pág.
<b>Tabla 1</b> Participación escolar y laboral: algunos resultados "Bolsa Escuela" Brasil .....	14
<b>Tabla 2</b> Beneficiarios e inversión ente 2001 y 2009 "Pensión ciudadana de adultos mayores" México.....	15
<b>Tabla 3</b> .....	22
<b>Tabla 4</b> Vínculos normativos del Estado social de derecho .....	28
<b>Tabla 5</b> Principios de justicia y su relación con el mercado .....	30
<b>Tabla 6</b> Tipos de población reconocida por la constitución como protección.....	34
<b>Tabla 7</b> Características de la dignidad humana .....	36
<b>Tabla 8</b> Características de la renta básica .....	62
<b>Tabla 9</b> Resultados preliminares.....	72
<b>Tabla 10</b> Denominación y número de proyectos seleccionados .....	73
<b>Tabla 11</b> Criterios de selección de proyectos.....	75
<b>Tabla 12</b> Principales actores en la discusión sobre la renta básica.....	79
<b>Tabla 13</b> Tipos de ley en Colombia .....	82
<b>Tabla 14</b> Trayectoria de lo PL sobre renta básica.....	87
<b>Tabla 15</b> Objetivo de la iniciativa .....	93
<b>Tabla 16</b> Población beneficiada .....	94
<b>Tabla 17</b> Condiciones para acceder .....	94
<b>Tabla 18</b> Monto de la propuesta .....	95
<b>Tabla 19</b> Tiempo estimado de la propuesta .....	95
<b>Tabla 20</b> Fuentes de financiación .....	95

# Introducción

La renta básica fundamentada en principios de justicia social y dignidad humana, que para el caso colombiano se constituye en eje central de la Constitución Política de Colombia, se viene presentando como una opción viable y deseable para el progreso y desarrollo de sociedades desiguales y con altos niveles de pobreza. Es menester indagar, a partir de fundamentos constitucionales del Estado social de derecho, por políticas que propendan por la justicia social y contribuya, de manera significativa, a la formación de una sociedad equitativa y justa.

Este estudio busca identificar la forma como se implementan, por medio de políticas sociales, las ideas de justicia y Estado social de derecho que son el marco constitucional para la protección social. Específicamente se analizan las propuestas presentadas entre el periodo 2010 y 2022 fundamentadas en principios de la renta básica para disminuir la pobreza y atender a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Los alcances de la investigación están enmarcados en la identificación de la trayectoria legislativa de las propuestas o proyectos de ley que han pretendido, en algún momento, ser parte de la discusión pública. Para tal fin, la metodología utilizada se basa en estrategias mixtas de investigación. Un componente cualitativo permite identificar fundamentos y categorías conceptuales como Estado social de derecho, justicia social y renta básica que hacen posible la búsqueda de apuestas políticas por propuestas que busquen equidad y justicia social. Una perspectiva cuantitativa permite analizar y centralizar la trayectoria, el comportamiento y características de los proyectos de ley radicados en el Congreso durante el periodo 2010-2022 que compartan fundamentos de la renta básica.

El capítulo 1 contiene el problema, objetivos, estado del arte y metodología en la cual se basa la investigación. En el capítulo 2 la presente investigación pretende fundamentar constitucionalmente algunos pilares claves para la formación y consolidación de una

sociedad más justa, por ejemplo, la libertad, la dignidad y la justicia social. El capítulo 3 caracteriza la renta básica como una apuesta viable en la que convergen la política social efectiva, inclusión social y modelo tributario que permite el avance hacia la consolidación del Estado social de derecho. El capítulo 4 identifica, centraliza y analiza la trayectoria legislativa de los proyectos de ley relacionados con principios fundamentales de renta básica presentados y discutidos en el Congreso de la República entre los periodos 2010 y 2022.

# 1. Capítulo 1: problema

## 1.1 Problema

A partir de la Constitución Política de 1991 Colombia se constituye como un “Estado social de derecho”, lo cual establece un marco de referencia para la comprensión y ejecución de la política y funcionamiento de las distintas normas y políticas en el país. Fundamentalmente, esta Carta establece una ruta en términos de derechos humanos y sociales. Uno de los elementos centrales en el marco del Estado social de derecho es la justicia social, la cual ilustra las condiciones y garantías fundamentales en términos de equidad, bienestar, dignidad y vida.

Estos no son temas menores si se tienen en cuenta las condiciones de pobreza y desigualdad que se han mantenido en el país desde los años noventa, aumentándose desde la llegada de la pandemia por Covid -19. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del 30 de abril del 2021, la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema alcanzaron en el 2020 el porcentaje más alto en los últimos 9 años, estando un 42,5% de la población en pobreza monetaria, lo cual representa 21'022.000, mientras 15,1% se encontraba en pobreza extrema, es decir, unos 7'470.000 colombianos. La medición de la desigualdad según el Coeficiente de Gini también alcanzó su estadística más alta en los últimos 9 años, registrando el 0,544 (DANE, 2021). Así las cosas, en Colombia, el camino hacia la justicia social aún tiene muchos aspectos por discutirse y consolidarse desde políticas públicas que logren materializar los ideales constitucionales.

La renta básica universal entendida como “una asignación monetaria que cualquier persona recibiría por el solo hecho de existir” (Bravo et al, 2021, p. 10) se

constituye como una oportunidad de proveer un ingreso básico para la ciudadanía que permita garantizar mínimos básicos de subsistencia desde perspectivas de la justicia social y los derechos fundamentales. En Colombia desde principios del siglo XXI se vienen impulsando debates y propuestas tanto desde el sector académico como político. Las discusiones sobre la RB como mecanismo para lograr una sociedad más equitativa y menos excluyente constituyen el centro de interés de este trabajo.

Se busca analizar las propuestas, debates y trayectorias de la RB en Colombia como una opción de justicia y equidad, a partir de la pregunta: ¿Qué tipo de debates, propuestas y trayectorias se han dado en Colombia en torno a la renta básica como una opción de justicia social y disminución de la desigualdad entre el 2010 y el 2022?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo general:**

Analizar los debates, propuestas y trayectorias colombianas sobre la renta básica como una opción de justicia social y disminución de la desigualdad y la pobreza entre el 2010 y el 2022.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- a) Analizar el marco normativo de la justicia social en la Constitución política colombiana de 1991.
- b) Documentar las trayectorias de los procesos legislativos de la renta básica en el Congreso de la República.
- c) Analizar los actores, propuestas y percepciones sobre la renta básica en Colombia entre los años 2010 y 2022.

## **1.3 Estado del arte**

### **1.3.1 La Renta Básica: sus inicios**

Los inicios de la RB están anclados a la “defensa de las personas así desposeídas, un derecho, y no una caridad” como diría hacia 1796 Thomas Paine (Paine, 1796), donde, además de defender la libertad y la igualdad, propone un fondo con el cual se

reivindica la “pérdida de su legado natural” (Paine, 1796), es decir, un derecho natural, individual y legítimo sobre la propiedad o su equivalente. Partiendo de esta perspectiva de los derechos básicos de un ciudadano y con la pérdida de garantías del Estado de Bienestar,<sup>1</sup> desde 1980 un grupo de académicos entre los que se encontraban Philippe van Parijs, Philippe Defeyt, Paul Marie Boulanges, Bill Jordan, Guy Standing, Robert van der Veen, Tony Walter, entre otros, interesados en mostrar caminos de inclusión para los países democráticos, empezó la exploración de alternativas para garantizar condiciones básicas de subsistencia digna a las personas por el solo hecho de ser ciudadanos de un país, con este propósito se creó la red organizada de congresos en torno a la RB que se llamaría, hacia el 2004, *Basic Income Earth Network* en la que países europeos y de cualquier parte del mundo podría participar. Actualmente, alrededor de unos 36 países componen esta red mundial (*Basic Income Earth Network* [BIEN], 2021). Así, en palabras de Raventós: “quien cada vez tiene menos garantizada su existencia material ve crecientemente menguada su libertad... y la creciente mengua de su libertad redundando en el crecimiento de la desigualdad material” (Raventós, 2007, p. 34).

Sea este el espacio apropiado para establecer lo siguiente. Olave Gutiérrez (2016) recoge dos modelos probables de Estado que, aunque diferentes, poseen elementos que permiten conectar con propuestas que propenden por el bienestar social de los ciudadanos. Por un lado, cita la renta básica en el marco del Estado de bienestar donde este se constituye en “parte de la faceta prestacional de una nación y a través de esta prestación se señala que es posible mejorar las condiciones de vida de las personas y satisfacer sus necesidades básicas” (Olave Gutiérrez, 2016, p. 37). Por otro lado, menciona la renta básica en el marco del Estado social de derecho, puntualmente bajo el manto de los derechos sociales subjetivos “que se derivan de él”, además, agrega que políticas de garantía de servicios públicos o mínimos vitales para población vulnerable encajan adecuadamente bajo la cubierta de los derechos sociales (Olave Gutiérrez, 2016, p. 37). Por lo anterior, se hace necesario distinguir algunos elementos clave de los dos modelos de Estado mencionados.

---

<sup>1</sup> El Estado de bienestar se define como: “una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia” (Farge Collazos, 2007, p. 48).

Rodríguez e Ibarra (2008), en su artículo, dan cuenta del proceso histórico del Estado de derecho, el Estado de bienestar y Estado social de derecho. Allí mencionan que una de las intervenciones del Estado de bienestar es en la “planificación de desarrollo” mediante la regulación de “las actividades del mercado y procura mantener la estabilidad a pesar de las asimetrías en las relaciones sociales”, además agrega que “pretende ser mediador del poder entre las diferentes clases sociales y garantizar los intereses generales de la sociedad” (Rodríguez e Ibarra, 2008, p. 10). A su vez proponen establecer la diferencia entre el Estado de bienestar y el Estado social de derecho indicando que, este último, “es un sistema en que la sociedad goza de bienes y servicios; y toma parte activa, a través de sus organizaciones, en las decisiones del Estado, en sus políticas redistributivas, y de todos los servicios que presta”, pero que además, pretende trascender y materializar valores formales logrando así un bienestar generalizado para sus ciudadanos (2008, p. 11). Bermúdez y Morales (2012) recogen que, el Estado social de derecho, en el plano de lo social, “muestra la democratización de los derechos sociales y económicos” (p. 56).

Uribe (2020), por su parte, menciona como objetivo del Estado de bienestar la búsqueda del “restablecimiento del equilibrio entre oferta y demanda combinando una inclusión masiva de la población al mercado laboral con la puesta en marcha de políticas redistributivas” (p. 2) y, agrega que, la materialización de los diferentes regímenes de bienestar se dio, fundamentalmente, en diferentes tipos de regímenes en relación con “fuerzas políticas y tipos de acuerdos en cada caso (p. 2). Para el caso latinoamericano el panorama fue menos alentador, pues no se logró consolidar del mismo modo que en Europa, más bien, se dio en términos de sistemas de protección social (p. 2). Uribe (2020) recoge de diversos autores una síntesis de la institucionalización de los Estados de bienestar en América Latina. Por un lado, deja ver tres tipos de este: “dependiendo del origen de los programas de seguro social, su nivel de desarrollo y la capacidad de los grupos empresariales (principalmente sindicatos) para obtener concesiones de su gobierno ejerciendo presión” (Uribe, 2020, p. 3). Por otro, recoge que “los regímenes de bienestar latinoamericanos son, en mayor o menor medida, informales y familiarista debido al alto porcentaje de la población que no está cubierta por el empleo” (Uribe, 2020, p. 4). Así las cosas, menciona Uribe (2020), parte de las implicaciones directas en la política social de la reducción del papel del Estado en el bienestar social a partir de los años 70 fue un acceso “residual” a activos y la vulnerabilidad a caer en la pobreza (p. 7).

Por su parte, Bermúdez y Morales (2012) introduciendo los orígenes del Estado social de derecho caracterizan lo “social” como un componente esencial. Mencionan la necesidad de los Estados “de generar una serie de figuras o instituciones sociales que, de manera definitiva, sean capaces de darle cumplimiento a los fines sociales...” (p. 54). Describen diferentes categorías que requieren ser consideradas en pro de los ciudadanos como “el derecho a la vida, a la convivencia armónica, el trabajo justo y bien remunerado, la justicia, la equidad, la igualdad de sujetos para evitar la discriminación; así como la generación y transferencia de conocimiento, el desarrollo de la libertad y la paz” (Bermúdez y Morales, 2012, p. 54).

Considerando el aspecto social del Estado social de derecho, este: “muestra la democratización de los derechos sociales y de los derechos económicos” y en el económico “reúne la democracia económica, Capitalismo de Estado y Socialismo”. De modo que, este debe ser capaz de “proveer de calidad de vida a las clases del estamento bajo, a los más desposeídos, evitando con ello que las otras clases avanzaran socialmente, ubicándose como cada vez más poderosa” (Bermúdez y Morales, 2012, p. 56-57). Deducen que “lo que se pretendió fue la instauración del deber ser social, ese accionar del Derecho, a través de sus preceptos normativos, que motiva a los entes gubernamentales a proyectarse hacia la integración del Estado con sus gobernados...” (Bermúdez y Morales, 2012, p. 57). Así las cosas, hablan de la instauración del deber ser social como un perfeccionamiento de las normas a partir de las políticas públicas y medidas políticas que atiendan las necesidades de la sociedad (Bermúdez y Morales, 2012, p. 57).

El tema de la RB ha sido abordado desde distintos enfoques y disciplinas. En un principio se hizo desde un enfoque ético, como el desarrollado por Philippe van Parijs, más adelante Amartya Sen lo hizo desde el enfoque de desarrollo y capacidades humanas, y más recientemente se ha hecho énfasis en la perspectiva de los derechos sociales y su viabilidad económica y política, incluso se consideran los retos y dificultades que devienen de efectos internacionales en un mundo globalizado con políticas globalizadas. De hecho, también se aborda el tema desde la realidad social de los contextos en los que se ha planteado y evaluado la RB como una opción viable, en unos casos, o inviable, en otros.

Siguiendo el camino trazado por Sen (2008), se propone una discusión orientada a cómo contribuir a la construcción de una sociedad más justa, en lugar de discutir sobre las demandas de “sociedades perfectamente justas” (p. 336). De alguna manera las propuestas sobre RB parten de este postulado e ideas de dignidad y justicia social. Es decir, este postulado aboga por el análisis y reconocimiento del entorno social y sus implicaciones para la calidad de vida de las personas. En esta teoría se consideran problemáticas que afectan o disminuyen el bienestar humano tales como la pobreza, desigualdad, injusticia, etc. Los indicadores fundamentales de este postulado se centran en el desarrollo libre de sus posibilidades teniendo en cuenta sus fortalezas. Sen ha dignificado la libertad como un valor fundamental que socava el sistema de “oportunidades” y trasciende a los derechos reales.

Según el sociólogo y filósofo Philippe van Parijs, quien se ha constituido como autoridad en el tema de la RB, esta es “un ingreso pagado por una comunidad política a todos sus miembros de manera individual, independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo” (2020, p. 32). Van Parijs propone como una base sólida de la RB el principio de la justicia social mediante la cual se accede no solo al “derecho a una renta, sino también del acceso a una actividad (pagada y no pagada)” (2020, p. 52). Al analizar cada uno de los componentes de la definición de la RB y su fundamento teórico van Parijs propone un modelo de sociedad más justa y liberadora (2020, p. 69). De hecho, este autor redefine la justicia, respondiendo y objetando las teorías de la justicia clásica de Rawls y Dworkin, y planteando una concepción que tenga en cuenta que “la movilidad crece, la globalización se profundiza y el mercado se amplía y estrecha su control, por lo que se requiere protección contra la movilidad forzada, la globalización destructiva y el sometimiento al despotismo del mercado” (Van Parijs, 2014, p. 200).

Para van Parijs y Vanderborght existen tres razones por las que la RB aportaría al progreso en términos de justicia entendida como reciprocidad. 1) considerar aquellos con discapacidades y enfermedades, 2), aquellos que haciendo trabajo esencial no cuentan con ingresos propios, y 3), al equiparar la RB con la capacidad y el poder de negociación dentro del mercado laboral, lo que se traduce en la reducción de los niveles de compensación salarial injusta (2017, p. 103). Desde un enfoque económico e, incluso, ético y filosófico, van Parijs presenta la RB como un camino viable hacia la construcción de sociedades más justas. Desde diversos acercamientos metodológicos sus estudios presentan ejemplos como el caso de Alaska, en Estados Unidos y los casos de Holanda,

Reino Unido, Francia y algunos países europeos que han avanzado por este camino (2020). Sin embargo, quedan preguntas y vacíos por resolver, por ejemplo, la financiación, particularmente en el caso colombiano, menciona el profesor Espitia que, tras contemplar algunas cifras del PIB los recursos no alcanzarían para financiar una RB a todos los hogares (2020). Aún más, cuáles desafíos económicos y políticos sugieren la implementación de una RB en Colombia, cuando el contexto social deja ver unos altos índices de corrupción, pobreza e iniquidad.

La defensa de la RB ha sido problematizada por los llamados “libertarianos” o, como menciona Raventós, los defensores de la propiedad privada. La discusión está dada sobre los riesgos en “costos o consecuencias” que implica la búsqueda de intervención de desigualdades sociales, como lo expresan Hirschman (1991) y Nozick (2014). De hecho, en el caso colombiano, las políticas neoliberales incorporadas a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991 se constituyeron como una oportunidad que introdujo un sistema de economía de mercado en pro de la internacionalización que se traduce, hoy día, en: “Mercantilización de salud, introducción de la misma lógica en el sistema educativo, la privatización de los servicios públicos y de la vivienda social, la transformación del sistema de comunicaciones y transporte y de la producción minero-energética, la introducción de nuevas políticas en el sector rural en perjuicio de la producción campesina y, sobre todo, la redefinición de la inserción colombiana en la economía global mediante tratados de libre comercio...” (Moncayo, 2015).

Así, aunque los inicios de la RB se pueden rastrear hacia el siglo XVIII, lo cierto es que la fundamentación ética y política han recogido las preocupaciones por configurar y estructurar una propuesta que considere y vele por los más vulnerables. El propósito sigue siendo generar propuestas viables para responder al desafío de la redistribución.

### **1.3.2 La Renta Básica: experiencias contra la pobreza y la desigualdad**

Es importante mencionar que la RB como política social ya ha sido implementada en distintos países como Estados Unidos con la experiencia en Alaska y Stockton, Finlandia, Suiza, Kenia, Canadá y Alemania. Alaska, por ejemplo, cuenta con una renta incondicional, individual y universal gracias a los dividendos que proporciona el Estado para sus habitantes, implementación que lleva más de 30 años y que mantiene el estado más igualitario en la distribución de la renta del país gracias a los dividendos generados por el petróleo extraído en la región (Tena, 2018, p. 860). De hecho, otras experiencias

en países de la Unión Europea, aunque no necesariamente cumplen con las tres características de la RB, están implementando un mínimo garantizado que permite, en un inicio, analizar, comparar y contrastar esta apuesta con transferencias focalizadas y condicionadas, y así “disminuir la incertidumbre con respecto a algunos de los debates que estos suscitan...” (Tena, 2018, p. 854).

Finlandia realizó entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2018 el primer experimento de RB a escala nacional tramitado por el Ministerio de Asuntos Sociales y de Salud. Según el informe preliminar el objetivo del gobierno era “explorar si un modelo de seguridad basado en una renta básica podría promover una participación y proporcionar un incentivo más fuerte para trabajar que el sistema actual” (Kangas et al, 2019, p. 7). Participaron 2000 personas, desempleadas, seleccionadas de manera aleatoria las cuales recibirían 560 euros. Además, se seleccionó un grupo de control de 5000 personas, aproximadamente, que recibieron en noviembre del 2016 una prestación por desempleo pero que no fueron seleccionados para el experimento. Parte de la pregunta a responder era “¿cuánta gente abandona la búsqueda de empleo al recibir un ingreso de manera incondicional?” (Tena, 2018, p. 853). Entre los hallazgos más significativos del experimento se encuentran unos niveles de satisfacción con su vida más altos con relación al grupo de control, “menos tensión” o estrés, “menos depresión, tristeza y soledad”, bienestar económico, y mostraron mayor confianza en las instituciones y en su propio futuro (Kangas et al, 2020). En términos de empleo, se estima que “la tasa de empleo de los beneficiarios de la renta básica mejoró ligeramente durante este periodo que para el grupo de control”, y, teniendo en cuenta el funcionamiento burocrático que acompaña los sistemas sociales y de seguridad, para ambos grupos, la percepción de niveles de burocracia, aunque alta, considera factores propios de los beneficios sociales que inciden en dicha opinión (Kangas et al, 2020).

Tena da cuenta de algunos experimentos, en pequeña escala, que para el 2017 ya habían finalizado. Por ejemplo, menciona el caso de Namibia, India y Kenia, de los cuales se obtuvieron resultados positivos asociados a la “disminución de la pobreza”, “aumento de fuerza laboral”, “aumento en el consumo”, “mejora en la educación”, “activación del mercado de trabajo”, etc. (Tena, 2018, p. 856). Sin embargo, las objeciones a este tipo de experimentos no se hacen esperar. Tena registra tres objeciones principales: los periodos de tiempo, financiación y registro de mejoras en

informes finales. De manera que, en la búsqueda de un sistema de redistribución quedan muchos ajustes por hacer.

Otros países europeos como Holanda, Suecia y Bélgica han implementado la RB incondicional a un sector de la población, mayores de 65 años o menores de edad. En otros casos han implementado reducciones a impuestos o créditos de impuestos reembolsables que benefician a un gran porcentaje de los ciudadanos (Van Parijs, 2003, p. 24-25). Los estudios sobre estos casos dejan ver que, en contraste con las pocas experiencias focalizadas en Latinoamérica, como Brasil, Argentina y México, son los países de mayor desarrollo los que están impulsando estrategias económicas encaminadas a la garantía material de la sociedad resultado de cambios provocados por modelos neoliberales con niveles de concentración de ingresos altos y presionado por movimientos sociales cansados de eso (Rendón, 2020). Las experiencias en América Latina han sido lentas, difíciles de consolidar y atravesadas por discusiones políticas fuertes.

### **1.3.3 La Renta Básica: casos en América Latina**

En el contexto latinoamericano, Filgueira y Lo Vuolo (2020), han planteado que la situación de desigualdad requiere con urgencia la propuesta e implementación de medidas de fondo que reestructuren el sistema de políticas públicas gubernamentales por medio de las cuales se atienda al sector laboral tanto en oportunidades como en distribución equitativa de ingreso y protección social (2020, p. 111). Parte del problema, afirman, está en las políticas institucionales arraigadas en fenómenos como el clientelismo, corporativismo fragmentado y el paternalismo estatal que prima en las sociedades latinoamericanas (Filgueira y Lo Vuolo, 2020). De manera que, la RB se constituye como una opción viable según los autores, son las reformas institucionales a partir de ideales de independencia económica que permitan la descentralización del poder con implicaciones importantes en la emancipación de las personas (Filgueira y Lo Vuolo, 2020, p. 123). Sin embargo, la RB no solo hace hincapié en problemáticas políticas, sino que socaba fundamentos del liberalismo (Giraldo, 2003).

Giraldo demuestra que, en el fondo, pero de modo contradictorio con la realidad, el liberalismo clásico y sus políticas proveen una base teórica acorde con la RB, a saber, “subsistencia asegurada”, “otorgada por la ley” y “seguridad de un ingreso mínimo para todos” (2003, p. 135). Analiza las objeciones de cimientos del liberalismo a la RB para

afirmar que esta sería un paso fundamental en el rompimiento radical de “la estructura injusta de la sociedad colombiana” (Giraldo, 2003, p. 146). Concluye que urge, en Colombia, políticas públicas que hagan realidad el Estado social de derecho plasmado en la Constitución mediante las cuales se atienda diligentemente el problema de la desigualdad y políticas fiscales responsables (Giraldo, 2003, p. 149).

Desde su acercamiento filosófico y económico a la RB, Giraldo resume cuatro objeciones de Galston a la propuesta: desde el campo metodológico de la implementación global, el desempleo y la estimulación de las actividades necesarias no remuneradas, y, considerando la teoría de la justicia, introduce la objeción de la necesidad de la reciprocidad (Giraldo, 2003, p. 140).

Los estudios de Rendón (2020) por otro lado, estiman que el fenómeno de la desigualdad y pobreza han sido males que han afectado profundamente el desarrollo social, particularmente, en América Latina. Analiza e interpreta los niveles de informalidad, desigualdad y pobreza de algunos países latinoamericanos. Colombia, por su parte, con un 3,2% del PIB comprometido para la atención de la pobreza, desigualdad e impacto socioeconómico se pone en los primeros lugares de crisis social y económica (Rendón, 2020, p. 159). De modo que, en este escenario, particularmente, pero también en los escenarios latinoamericanos, la RB aparece como una propuesta de justicia redistributiva donde los individuos dejan de ser objeto de sometimiento y se les trata como personas dignas y libres (Rendón, 2020, p. 158) y, en el que contrario a los mitos, se constituye como una opción para un estado de bienestar, garantías laborales y de emprendimiento e independencia. Así mismo, el enfoque de género también ha aportado al diálogo académico en torno a la RB. Suárez, Corrales y Pineda contribuyen con el esbozo de elementos de identificación y reconstrucción social inclusiva, dignificadora e independiente para sectores histórica y actualmente excluidos (Suárez, Corrales y Pineda, 2020, p. 143).

En el 2012, la Escuela Nacional Sindical publicó un estado del arte sobre la renta básica. En el texto se retoman elementos de la definición que hace van Parijs respecto a la RB:

Un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de

cuáles puedan ser sus otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva (Valencia Quiceno, 2012, p. 11).

Es decir, una transferencia monetaria sin condiciones a todos los ciudadanos. Además, analiza la propuesta en otros países latinoamericanos y concluye que las estadísticas de la situación social, las condiciones socioeconómicas y el marco constitucional proveen un fundamento sólido para hablar de RB en Colombia (Valencia Quiceno, 2012, p. 53).

Justamente, el argumento planteado por Raventós, acerca de la esencia del derecho social de la RB, es lo que le permite abrirse paso en la discusión presentándola como una “cuestión más pacífica en la doctrina que su catalogación como libertad” (Raventós, 2010, p. 196). Este autor vislumbra, a través de la RB que a su vez le llama “opción social”, una sociedad donde se establezca como garantía de derechos y libertades fundamentales e independientes a los bamboleos políticos (Raventós, 2010, p. 197).

A la difícil situación de pobreza y desigualdad social que vive el país se le sumaron los estragos económicos y sociales generados por la pandemia en el 2020, por lo que para finales del año pasado la Escuela Nacional Sindical retomó la discusión sobre la RB y publicó *Renta básica ¡ya!* Una colección de más de 15 artículos con distintos enfoques, perspectivas y áreas del conocimiento que nutren y llevan al escenario de discusión política la propuesta de la renta básica. A grandes rasgos, esta colección incorpora análisis del concepto de RB, como en el caso de *Renta básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI* por van Parijs. El aporte de Filgueira y Lo Vuolo en *El ingreso ciudadano o renta básica en América Latina en un escenario de emergencia: oportunidades, espejismos y bloqueos estructurales* socava las acciones sociales interventoras de corte temporal, limitadas, focalizadas y condicionadas y propone una ruta de acción camino a la revisión de “los regímenes de protección social, tanto de su base fiscal como de las instituciones que se construyeron para proveer bienes y servicios colectivos y transferencias monetarias contributivas y no contributivas” (2020, p. 104). Carlos Guarnizo en *Renta básica universal: temas normativos y derechos humanos* presenta desde una perspectiva de principios filosóficos y derechos humanos el tema de la desigualdad económica y social (2020, p. 213). Algunos artículos están orientados hacia apreciaciones más contextualizadas al escenario colombiano, se plantea el tema de la financiación de la RB en el país, los debates en el sindicalismo, el salario mínimo constitucional y el artículo de Acuña y Jiménez *Apreciaciones de los colombianos acerca de recibir una renta básica universal* que devela la opinión de 37 colombianos que

entrevistados a profundidad dejan ver un panorama en 4 categorías, a saber, “desconfianza en el otro, esperanza de una mejor sociedad, ¿incondicionalidad? e ¿implementarla?” (Acuña y Jiménez, 2020, p. 413).

Los editores de *Renta básica ya* esbozan de modo general los temas abordados en la colección de artículos:

...los derechos constitucionales, la perspectiva de género, la justicia social, los impactos regionales con énfasis en el pacífico, la visión del sindicalismo, el mundo del trabajo, la relación salarial, la satisfacción de las necesidades básicas, las modalidades de financiación y la percepción que tienen las personas sobre la renta básica en asuntos como los incentivos para trabajar, el “parasitismo”, la inflación, la corrupción (Orgulloso, Rendón y González, 2020, p. 24).

Por ejemplo, en Brasil, durante la administración de Lula Da Silva, a pesar del decreto 10835 que promulgó la ley de renta básica ciudadana, y con los soportes de la experiencia “Bolsa Escuela” que garantizó una RB focalizada que demostró disminución de deserción escolar y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, no se logró una materialización y consolidación propiamente dicha de la RB (Valencia Quiceno, 2012, p. 35). Los datos recogidos durante los dos años del programa, tal como lo indica la tabla 1, dejan ver un impacto positivo en el desempeño académico y calidad de vida de los niños beneficiarios (Pinheiro y Aguiar, 2006). Argentina, por su parte, le ha apostado a una trayectoria gradual y progresiva de la RB focalizada en los menores de edad que en un principio se presentó como pasos iniciales hacia transferencias monetarias incondicionales. Sin embargo, el decreto 1602 de 2009 caracterizó las transferencias como ayudas focalizadas y condicionales (Valencia Quiceno, 2012, p. 47). La experiencia en México dejó evaluaciones positivas, por ejemplo, en términos cualitativos “resalta la importancia que ha tenido en la mejora de la alimentación de las personas mayores, acceso a bienes antes inalcanzables y a un mejor cuidado de la salud” (Valencia Quiceno, 2012, p. 50). En términos cuantitativos, tal como lo muestra la tabla 2, hubo un incremento en la cobertura e inversión del programa (Yanes, 2011). La experiencia se centró en una pensión ciudadana en la ciudad de México para adultos mayores. Vale la pena mencionar que en las experiencias recolectadas sobre la implementación de RB se ha socavado la idea popular acerca de un impacto negativo en el interés laboral de los beneficiados.

### **Tabla 1**

*Participación escolar y laboral: algunos resultados "Bolsa Escuela" Brasil*

<b>Disminución de</b>	<b>Niños beneficiarios</b>	<b>Niños no beneficiarios</b>
Deserción escolar	0.40%	7.40%
Repetición de cursos escolares	0.80%	18.10%
<b>Participación de niños en mercado de trabajo</b>		
10 a 14 años	Disminuyó	31.20%
10 y 17 años (económicamente activo)	Disminuyó	13.08%
Niños y adolescentes en las calles	Disminuyó entre 1996-1997	36%

*Nota:* elaboración propia con base en datos de Pinheiro y Aguiar, 2006.

### **Tabla 2**

*Beneficiarios e inversión ente 2001 y 2009 “Pensión ciudadana de adultos mayores” México*

	<b>2001</b>	<b>2009</b>	
<b>Cobertura</b>			
Beneficiarios	150.000	Aumentó a 470.000	Representa
		30% Recibe este único ingreso	el 96.7%
		63% Mujeres con primer ingreso propio	de mayores de 70 años
<b>Presupuesto</b>			
Inversión	1.224.938.000	4.348.690.910	
	600.000	822.000	

*Nota:* elaboración propia, con base en datos de Yanes, 2011.

La renta básica, a pesar de las objeciones, preguntas y retos por responder, es una oportunidad relevante y pertinente en un contexto latinoamericano en el que los modelos económicos parecen desconectados con las realidades, los descontentos y desigualdades sociales aumentan y las políticas se muestran pasmadas.

Como se puede observar, el ámbito académico ha profundizado en la fundamentación teórica sobre la propuesta de la RB. Autores de disciplinas como la economía, filosofía, ética y el derecho han conceptualizado y analizado su viabilidad como una respuesta prometedora en el camino hacia la reducción de la pobreza y la construcción de sociedades equitativas. Por su parte, la discusión en el ámbito político se traza en el plano de la financiación y la ejecución de esta. Se analizan las fuentes de financiación, las implicaciones fiscales que esto tendría en el PIB (Producto Interno Bruto) y las posibles reformas tributarias que recauden los fondos suficientes.

Los estudios muestran que existen vacíos en la implementación, ejecución y evaluación de las experiencias en América Latina. Falta seguir explorando, analizando y elaborando propuestas en el país que propendan por la construcción y consolidación del Estado social de derecho y que este a su vez materialice un estado de bienestar para los ciudadanos. Por lo tanto, esta investigación cobra relevancia en la coyuntura de la actual crisis social y las propuestas políticas que prometen un camino mejor.

#### **1.4 Diseño metodológico**

Se realizó un estudio de tipo exploratorio-descriptivo de las propuestas, trayectorias y debates en torno a la renta básica como mecanismo de justicia social. Tal como afirma Hernández, Fernández y Baptista (2014) la investigación descriptiva “busca especificar propiedades, características y rasgos importantes” que para el presente fin proveen una caracterización del marco normativo de la justicia social, los elementos clave que involucran la RB como una propuesta viable para responder a la pobreza y desigualdad en el país y analizar la trayectoria de los Proyectos de ley en el Congreso de la República, en materia de renta básica, desde 2010 hasta el 2022.

La presente investigación entretejió estrategias mixtas de investigación. Por un lado, tuvo un componente cualitativo el cual se apoyó en el análisis y estudio de fuentes a partir de las cuales se pudieron establecer fundamentos y definir categorías conceptuales como Estado social de derecho, justicia social y renta básica. Por otro lado, desde la perspectiva cuantitativa se propuso la elaboración de bases de datos en Excel para analizar la trayectoria, el comportamiento y características de los Proyectos ley radicados en el Congreso durante el periodo 2010-2022.

La investigación cualitativa, centrada en el análisis de categorías conceptuales como Estado social de derecho, justicia social y renta básica involucró la aproximación a fuentes primarias y secundarias. Es decir, artículos constitucionales, proyectos de ley presentados en el Senado de la República, propuestas políticas debidamente presentadas como opciones políticas relacionadas con el tema de la renta básica y sentencias de la Corte Constitucional. Además, se usaron fuentes secundarias que analizan, evalúan y soportan desde el marco teórico, ético y político la renta básica como un camino viable para construir sociedades más equitativas y justas. Se tuvieron en cuenta publicaciones de libros de filosofía y teoría política relacionados con la ética, artículos de revistas indexadas del ámbito económico, ético, político y social en el que se aborda la renta básica.

Los instrumentos para la recolección de datos son bases de datos que permiten la selección, centralización, organización e identificación de la información proporcionada por cada uno de los Proyectos de ley radicados en el Congreso de acuerdo con las características que identifican la renta básica. La elaboración de la base de datos permite la clasificación de la información para lograr articular la trayectoria de dichos proyectos.

El procedimiento se llevó a cabo en 3 etapas. En una primera etapa se analizó el marco normativo de la justicia social en la Constitución política colombiana de 1991, a partir de fuentes primarias y secundarias y se construyó una fundamentación teórica. En una segunda etapa se identificaron y seleccionaron las propuestas y actores sobre la renta básica en Colombia entre los años 2010 y 2022. Y en una tercera etapa se analizaron las trayectorias de las propuestas desde su creación. En esta etapa se elaboraron las respectivas tablas de trayectoria que permita hacer seguimiento a cada proyecto seleccionado.



## **2. Capítulo 2: Marco teórico - normativo de la justicia social en Colombia**

Al hablar de la injusticia social, la pobreza o la inequidad se abordan, desde distintos enfoques y disciplinas, alternativas pragmáticas sobre cómo debe orientarse y reorientarse este tipo de fenómenos. Sin embargo, las políticas públicas y las medidas implementadas para combatir estos fenómenos surgen de toda una disertación y reflexión teórica que fundamenta el accionar político y social. Este capítulo aborda el marco conceptual del Estado social de derecho, la dignidad humana y la justicia social como valores constitucionales que tienden un puente hacia el afianzamiento de un Estado colombiano más equitativo y justo.

Este capítulo está dividido en tres secciones que buscan demostrar que desde la Constitución se plantea la búsqueda de una Colombia más justa. Como primer punto se desarrolla la conceptualización de una de las categorías abordadas en la investigación, el Estado social de derecho, sus implicaciones y objetivos fundamentales. En segundo lugar, se traza una relación axiológica entre la Constitución Política de Colombia y el Estado social de derecho vinculando la dignidad humana, la libertad, la solidaridad y la igualdad como principios claves del proceso de consolidación y se presenta su conceptualización a partir de la Constitución y soporte jurídico de sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Finalmente, en el tercer apartado se aborda la justicia social como una categoría conceptual que converge con el Estado social de derecho y los principios constitucionales gestionado desde el “componente humano”. Estos apartados permiten corroborar de manera objetiva y concienzuda que la propuesta de sociedad planteada desde los ideales constitucionales y las sentencias de la Corte Constitucional corresponde a la búsqueda de una nación justa, humana y equitativa.

## 2.1 Marco constitucional: Estado social de derecho

De acuerdo con Bobbio, es a partir de la incorporación del componente y la mirada sociológica del Estado y su definición desde lo meramente jurista que se inicia una transformación en la comprensión del Estado hacia algo más social (Bobbio, 1989, p. 74). De hecho, agrega que hacia el siglo XIX, con el cambio de organización industrial se supone una etapa reconocida por la liberación, una economía más liberal y una participación más generalizada (Bobbio, 1989, p. 80). Se evidencia, entonces, un cambio en la forma de entender y ver el Estado a partir del cual se reconoce la sociedad desde una conceptualización más orientada hacia el ser humano. Pérez Garzón asocia ese movimiento hacia lo social o lo humano como una necesidad producida por la profundización de la Revolución Industrial y sus efectos: “Es así como surge la ‘Cuestión social’, un movimiento preocupado por resolver los problemas atribuidos a la perspectiva individualista de la sociedad y al Estado que ignoraba la interdependencia entre todos sus componentes” (Pérez Garzón, 2019, p. 84).

Carpizo (2012) por su parte, explica el concepto de “Estado social de derecho” a partir de la descomposición del concepto: por un lado, el “Estado de derecho” y por otro, el “Estado social” (p. 30). El primero, caracterizado por la ley formal “que respeta la libertad de la persona” y el segundo relacionado con la dignidad (Carpizo, 2012, p. 30). Pero, además, agrega una tercera noción al concepto de Estado social de derecho que da sentido y lugar al concepto: es el “sistema democrático”, a partir de esta triada Estado social-de derecho-democrático se puede “asegurar a las personas satisfactores económicos, sociales y culturales para cerciorarse de que las libertades son reales, y aquellas tienen garantizado un mínimo de calidad de vida que corresponda con su dignidad” (Carpizo, 2012, p. 30).

Para el caso colombiano puede hablarse de Estado social de derecho a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991 que se caracteriza por un modelo de desarrollo particular basado en la garantía de los “derechos políticos, sociales económicos y culturales en las medidas de las posibilidades” (Bolaños y Ordoñez, 2020, p. 61). Además de ser un importante elemento para el modelo de desarrollo, esta conceptualización orienta a la Corte Constitucional propendiendo por la “protección de los derechos fundamentales que permiten a cada persona la realización de su proyecto de

vida en condiciones de dignidad y libertad; intensión no ajena al Derecho Financiero y Tributario” (Bolaños y Ordoñez, 2020, p. 61).

Carpizo propone tres definiciones breves y una definición “más precisa” del Estado social:

El Estado social se fundamenta en el sistema democrático y en la participación de los grupos sociales; se estructura para intervenir en la economía y en diversos aspectos de la vida social en interés del bien común y en defensa de los derechos humanos, individuales, sociales y de solidaridad. Es un Estado de prestaciones y redistribuidor de la riqueza producida para asegurar a toda la población en general y, en forma especial, a los sectores más desprotegidos, un mínimo de satisfactores económicos, sociales y culturales acordes con la dignidad humana (Carpizo, 2012, p. 35).

Las variables que se combinan en el Estado social de derecho, desde la perspectiva de Carpizo, articulan y combinan las diferentes esferas que componen un colectivo o una nación en la que los diferentes eslabones aportan estructura y solidez. Tres verbos de la definición presentada decantan el accionar del Estado: fundamentar (democracia y participación), intervenir (economía y sociedad) y redistribuir (prestaciones, riqueza y mínimo de satisfactores). A partir de la misma definición, es posible agregar un verbo más: defender; el Estado social de derecho propende por la defensa de los derechos humanos y las condiciones que los garantizan (Carpizo, 2012, p. 35).

Hay una combinación importante en el Estado social de derecho que funciona como fundamento de este: la libertad, el mercado y lo social (Jiménez Ramírez, 2016). Jiménez menciona al respecto que:

El Estado social de derecho es una síntesis entre los principios liberal, democrático y social, especialmente después de la segunda guerra mundial; es un modelo que trata de conciliar fuerzas antagónicas, que pretende garantizar las libertades civiles de las personas bajo el esquema de la cláusula general de libertad y de restricción competencial para los servidores públicos, para el Estado mismo<sup>10</sup>; no solo se concibe una visión estatal y ciudadana atada al liberalismo político (Rawls, 1996), sino también al liberalismo económico, a la admisión de un libre mercado en el cual puedan participar todos (Jiménez Ramírez, 2016, p. 191).

El trinomio que supone la base del Estado social de derecho se mueve entonces, sobre el plano de las relaciones cuidadosamente limitadas que permitan tanto en lo individual como en lo colectivo garantizar el crecimiento económico, el bienestar y las libertades sin que la obtención de alguno vaya en detrimento de otros.

De manera que, al hablar de Estado social de derecho no solo se habla de cómo debería ser y funcionar una nación, menciona Pinilla que debe ser la formalización “jurídica de un prolongado proceso histórico-cultural cuyo resultado es un ser social que ha interiorizado valores y principios mínimos esenciales de convivencia y cuyo desarrollo material ha logrado construir las condiciones necesarias para satisfacer las demandas básicas de una nación” (Pinilla Campos, 2002, p. 247). Debe haber, sin duda, una serie de consensos sociales bajo los cuales se rija determinada sociedad que aborde aspectos básicos y mínimos de la vida de todo ser humano. Sagués (2005) en un intento por resaltar las características del Estado social de derecho propone tejer la noción de la ley con la social así:

Es sabido que la noción de "Estado social de derecho" registra una sensible evolución que partiendo de una noción puramente formal (sometimiento a la ley, "gobierno de la ley", nomocracia, rule of law), navega más tarde hacia una visión material, o de contenidos, mucho más exigente (Estado de derecho = respeto por la ley + división de poderes + democracia + satisfacción de un mínimo inexorable de justicia y de derechos fundamentales) (Sagués, 2005, p. 159).

El Estado social de derecho lleva en sí mismo la responsabilidad de unos mínimos sociales, materiales, participativos, de derechos y de oportunidades para la sociedad. En este sentido, la Constitución Política de 1991 presenta una serie de principios, valores y derechos que regulan y marcan, en líneas generales, el camino hacia la materialización de un Estado social de derecho. La tabla 3 ilustra la organización y la relación entre los aspectos clave del Estado social de derecho y los artículos que los mencionan:

### **Tabla 3**

*Relación entre valores, principios y artículos de la Constitución Política de Colombia de 1991<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> El marco normativo y constitucional del Estado social de derecho permite identificar las relaciones existentes en la Constitución Política de Colombia y los valores y principios constitucionales que caracterizan el Estado social de derecho. Teniendo en cuenta esos valores y principios del Estado social de derecho se utilizó el sitio web <https://www.constitucioncolombia.com/> que mediante la herramienta de búsqueda de palabras clave permitió la identificación de todos los artículos constitucionales en los que aparece cada uno de los valores y principios relacionados. Una vez se identificaron los artículos constitucionales relacionados con cada término se analizaron las características o la aplicabilidad del valor o principio.



*Nota:* elaboración propia con base en la Constitución Política de Colombia.

Tal como se evidencia en la tabla, la libertad es uno de los valores más considerados por la Constitución, seguido por la dignidad y la igualdad. Estos tres valores, libertad, dignidad e igualdad entretienen diversos factores de la vida pública y privada tanto individual como colectiva con la regulación formal concerniente a lo jurídico y/o legal y el factor humano que se considera en la Constitución.

El Estado social de derecho está entonces compuesto por una serie de valores inalienables que relacionados entre sí construyen un órgano que funge como regulador de las relaciones sociales, laborales e individuales entretendidas sobre los mismos valores más el reconocimiento de las circunstancias propias de cada sociedad. Vargas Laverde (2010) menciona sobre la configuración del Estado colombiano lo siguiente:

Así pues, el respeto de la dignidad humana (premisa fundamental), el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran, el predominio del interés general (Artículo 1), la realización de los deberes sociales el Estado y los particulares (Artículo 2), la responsabilidad los particulares y los empleados públicos (Artículo 6) y la obligación el Estado y las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (Artículo 8), representan una conquista de la nueva configuración del Estado colombiano (2010, p. 118).

De manera que, el Estado social de derecho no se reduce a enlistar una serie de concesiones y prohibiciones, sino más bien se convierte en un órgano capaz de o con la autoridad para establecer un punto de intersección entre lo humano, y todo lo que este involucra, y el orden legal necesario para el desarrollo adecuado de la sociedad. Cruz Mahecha menciona que el constitucionalismo actual está basado en un término que se asocia a la conceptualización contemporánea del Estado, es el término de “servicio” hacia el hombre (Cruz Mahecha, 2016, p. 258).

Ahora bien, hay un componente clave en el Estado social de derecho que imbrica la sociedad y la economía y es la relación con el mercado. El mercado en conjunto con su modelo económico, aunque persiguen unos fines particulares asociados al crecimiento económico, no puede concebirse por fuera de los fundamentales del Estado social de derecho. Menciona Bolaños al respecto que la Corte Constitucional:

...Ha sostenido que el ESDD no impone un modelo económico o social, pero que ello no le hace indiferente a la realización de los valores de un orden social justo y de dignidad humana, siendo esta interpretación orientadora de la división de poderes y dejando a salvo la potestad legislativa en cabeza del Congreso y el

diseño de programas de gobierno en manos del Ejecutivo, con la vinculación inexorable de todas las autoridades públicas. Así, en todo caso la orientación programática del gobierno como la acción legislativa no pueden ir en contravía del principio del ESDD, restando su eficacia y convirtiéndolo en una simple enunciación; en virtud de ello, la inmunidad de los derechos constitucionales y su aplicación directa ante una omisión legislativa<sup>14</sup> (Bolaños y Ordoñez, 2020, p. 68).

Este reconocimiento y sujeción de las ramas y componentes de un Estado a los mínimos fundamentales evidencian unos consensos inamovibles para el funcionamiento de la sociedad. Esto quiere decir que teniendo en cuenta que la tarea del Estado de administrar y regular el funcionamiento de una sociedad ha de alcanzar los objetivos naturales que se requieran siempre considerando el componente humano. De modo que, la dignidad humana vendría funcionando como una “bisagra” que da movilidad al qué y al cómo del Estado.

Vargas menciona sobre la comprensión contemporánea del Estado social de derecho que:

El estado social de derecho le "impone al legislador y, sobre todo, a la administración, tareas configuradoras de lo "social"... exige de hecho que se regulen y se ejerzan en atención a unos determinados objetivos". La "procura existencial", es decir, la responsabilidad de garantizar la realización de condiciones mínimas existenciales para todos los asociados, como una nueva expresión de la dignidad humana (Vargas Laverde, 2010, p. 118).

De manera que, cuando se habla del Estado social de derecho se hace referencia, fundamentalmente, al componente humano que se reconoce en y a partir de todas las funciones dentro de una sociedad.

Hay unos elementos que caracterizan la relación entre el Estado y lo social. Para hablar de lo social ha de identificarse el componente individual y colectivo en una sociedad. El Estado social de derecho, por un lado, reconoce la individualidad de cada uno de los habitantes de un Estado, sus derechos, sus deberes y sus libertades, y, por otro lado, imbrica esa individualidad con la colectividad, reconociendo que a partir de las individualidades se construye lo colectivo. Así, la relación entre lo individual y lo colectivo se da en constante movimiento y retroalimentación. Cabrera caracteriza el Estado social de derecho como un “Estado intermedio”, es decir “de tipo democrático, caracterizado por el reconocimiento de derechos de índole tanto individualista como colectivista (derechos

económicos, sociales, culturales), con una idea de propiedad privada, pero sumada a la existencia de su función social”, además de tener una función “interventora del Estado en todos los niveles, fundamentalmente en el orden económico” (Cabrera, 2018, p. 3).

El adjetivo de “social” define la esencia del “Estado social de derecho”. Es decir, que la legislación y el funcionamiento de las normas debe reconocer que está al servicio del factor humano. Cabrera menciona que, al Estado social de derecho, aunque la norma es quien lo rige, este “parte incuestionablemente de factores humanos como la dignidad, el respeto a la convivencia, la realidad de las necesidades humanas, etc.”, y considera que es ese factor humano lo que permite ubicar la ley en un contexto y una circunstancia “de lo que el hombre es frente a su existencia en una nación” (Cabrera, 2018, p. 4).

De acuerdo con Cabrera, en el Estado social de derecho prevalece la idea de lo “humano”, caracterización que trasciende lo biológico (Cabrera, 2018, p. 4). Y es justamente este componente lo que permite comprender que hay unas necesidades referidas a lo material, a las condiciones de vida relacionadas con la calidad que son inherentes a lo “humano”, de modo que tal como lo plantea Cabrera: “no solamente debe atenderse al hombre en su necesidad funcional biológica: nacer, crecer, reproducirse y morir, sino que además tales exigencias materiales implícitamente conllevan una trascendencia que se evidencia en la calidad del nacimiento: el derecho debe preocuparse porque toda persona nazca en condiciones dignas” (Cabrera, 2018, p. 5).

Una búsqueda del “Estado social de derecho” en las relatorías de la Corte Constitucional de Colombia, usando la herramienta “Temas de sentencia” arrojó 620 resultados. A partir de la observación de los resultados se plantea en la tabla 4<sup>3</sup> la

---

<sup>3</sup> En el sitio web de la Corte Constitucional se utilizó la herramienta de búsqueda de relatorías vinculadas con la temática de “Estado social de derecho”. Mediante esta herramienta se logró identificar una lista sucinta de vínculos que relacionan el Estado social de derecho con otros principios, conceptos, valores o características propias del concepto de Estado social de derecho. La búsqueda arrojó 620 providencias que agrupan diferentes subtemas vinculados a la conceptualización y materialización del Estado social de derecho. Las providencias dan cuenta del marco normativo y legal por medio del cual la Corte responde a cada uno de los procesos abiertos a partir del 1 de enero de 1992 y que comprometen de alguna manera la categoría del Estado colombiano como social y de derecho. Corte Constitucional de Colombia. (2023). “Estado social de derecho”, en Relatorías. Último acceso 16 de agosto de 2023. [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscador\\_new/?searchOption=prov\\_descriptores&](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscador_new/?searchOption=prov_descriptores&)

siguiente asociación de “Estado social de derecho” con los siguientes términos y conceptos:

---

[fini=1992-01-01&ffin=2023-08-16&buscar\\_por=estado+social+de+derecho&accion=search&verform=si&slop=1&buscador=buscador&qu=search\\_principalMatch&maxprov=500&OrderbyOption=des\\_score#](#).

**Tabla 4***Vínculos normativos del Estado social de derecho*

<b>Palabra clave</b>	<b>Conceptos/términos asociados/implicaciones</b>
Administración	Alcance, eficiencia, gestión pública,
Igualdad	Material, derecho, condiciones, formal, real, mandato, oportunidades, trato diferencial positivo
Protección	De derechos, igualitaria, bienes, bienes jurídicos, trabajador, ejercicio del poder, seguridad pensional, dignidad, consumidor, usuario, menor, medio ambiente, condiciones de debilidad, recursos naturales, pluralismo
Garantía y cumplimiento	de derechos, sistema de garantías, control constitucional, control político, derechos fundamentales, dignidad humana, igualdad
Dignidad humana	Principio, condiciones dignas, límites, trato, protección, restablecimiento, moralidad,
Libertad	Acto legislativo, individual, religiosa, pluralista, mercantil, individuo, económica, instrumentos, democracia, jurídica, penal
Solidaridad	Principio, impuestos, mínimo vital, dignidad humana, objetivos, colaboración, deberes, desventajados Estado, sociedad, importancia, Constitución, pago de tributos, leyes
Vida	Digna, derecho, protección, calidad, colaboración entre ramas
Control político	Constitucional, sustitución, facultades presidenciales, político, congreso, derecho, sistemas, principio
Trabajo	Derecho, valor, principio, grabación renta, alcance, protección constitucional, orden económico
Participación	Política, garantía, principio democrático, derecho, libertad

---

Tributación (tributario)	Principio de progresividad, eficiencia, alcance, sistema, régimen, competencias legislativas
Bienestar	General, calidad de vida, bienes, bienes jurídicos, impuesto sobre bienes
Mínimo vital	Capacidad contributiva, políticas públicas, espacio público, derecho, relaciones económicas, sistema tributario
Autonomía	Territorial, entidades, judicial, de toda persona
Seguridad social	Actualización de mesada, armonía, importancia, intervencionismo estatal, normativo integrado, función instrumental
Legalidad	Importancia, legalidad, tributación
Educación	Participación activa de alumnos, derecho, inclusiva, reconocimiento,
Propiedad	Derecho, privada, administración, facultad, disponer libremente, función
Regulación	Función, intereses, derechos
Salud	Derecho, estándar internacional, atención, desarrollo, aplicación
Debido proceso	Disciplinario, defensa técnica

---

*Nota:* elaboración propia con base en las relatorías de la Corte Constitucional de Colombia,

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>.

Tal como se observa, la Corte Constitucional de Colombia relaciona en sus actos legislativos características y funciones del Estado social de derecho con el componente social, económico y legal.

Carpizo enlista diez singularidades del Estado social que, de alguna manera, recogen las características observadas en el párrafo anterior. Menciona “a) democrático, b) de efectividad de los derechos humanos, c) interventor, d) redistribuidor de la riqueza, e) protector, f) orientado a la igualdad material, g) de organizaciones, h) de grupos, i) de armonía social, y j) de derecho procesal renovado” (Carpizo, 2012, p. 36). Esta es una gama amplia en la que funciona el Estado social de derecho, por lo cual supone una precisión que, aunque no es objeto del presente estudio, se menciona brevemente a continuación.

Una precisión en la relación que se establece con el Estado es la del mercado, este también está sujeto a las características del Estado social de derecho. El Estado, en su rol como garante del cumplimiento de la Constitución Política comparte, por lo menos tres principios de justicia que se entretajan respecto a su relación con el mercado. Jiménez Ramírez (2016) menciona la cooperación, la intangibilidad humana y los deberes fundamentales y solidaridad sintetizados a continuación (p. 201):

**Tabla 5**

*Principios de justicia y su relación con el mercado*

<b>Principio de la cooperación</b>	<b>Intangibilidad de la dignidad humana</b>	<b>Deberes fundamentales y solidaridad</b>
El principio de cooperación entre el Estado social y el mercado supone un trabajo en conjunto que tiene su propósito en la búsqueda del bienestar de cada uno de los sujetos inmersos en dicho sistema.	La intangibilidad de la dignidad reconoce que no hay ninguna acción que pueda limitar, reducir o anular la dignidad humana o los derechos a los cuales no se puede renunciar.	Se propone una relación estrecha con “relaciones de cooperación de todos los actores sociales... también relaciones solidarias, no solo de exigencia de derechos, sino de deberes fundamentales (Shue, 1996) capaces de emprender gestiones participativas por los derechos de los demás”.

*Nota:* elaboración propia con base en Jiménez Ramírez, 2016, p. 201-202.

Estos tres principios suponen, por lo menos en el papel, unas garantías claves en la relación Estado-mercado. Esta realidad visibiliza la articulación, cuando menos, teórica entre el Estado social de derecho con las diversas esferas de la sociedad.

## 2.2 Marco ético: valores y principios

La Constitución Política de Colombia se constituye como la carta fundamental que rige y orienta leyes y normas. Define en el preámbulo como valores fundamentales “la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, conocimiento” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, preámbulo). Así mismo, la sentencia C-1287/01 de la Corte Constitucional puntualiza de manera más concreta la axiología constitucional con lo cual permite referirse a valores y principios de forma adecuada, puntualiza valores fundamentales como “la libertad y paz, la democracia, la unidad nacional, la participación, etc.” (Corte Constitucional, C-1287 de 2001).

Respecto a la naturaleza jurídica de los principios constitucionales se menciona que:

Los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política (Corte Constitucional, C-1287 de 2001).

Lo anterior implica que la Constitución Política posee una realidad esencialmente axiológica, contrario al grado únicamente normativo con el cual se le mide popularmente. El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia define con claridad los fines esenciales del Estado respecto a los derechos: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Constitución Política de Colombia, 1991). La sentencia de la Corte reconoce que la “incidencia normativa” del artículo 2 de la Constitución involucra una mirada pragmática en la que es fundamental considerar “las relaciones entre los gobernantes y gobernados, para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el tramado institucional” (C-1287 de 2001). Las relaciones, entonces, requieren de unos fundamentos consensuados y

socializados dentro de una sociedad en donde los acuerdos establecidos funcionan como fronteras fundamentales para el funcionamiento adecuado de una sociedad. Así las cosas, la Constitución comunica los valores y principios fundamentales de la sociedad colombiana.

Los principios constitucionales se encuentran en los artículo primero, tercero y cuarto de la Constitución que se mencionan: “el Estado social de derecho, la forma de organización política y territorial, la democracia participativa y pluralista, el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad, prevalencia del interés general, soberanía popular y supremacía constitucional”. La sentencia de la corte los define como “una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que son parte de la Constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo cuarto del texto fundamental” (Corte Constitucional, Sentencia C-1287 de 2001). De manera que la sentencia provee una definición y contrastación específica de los valores y principios así: “los principios expresan normas jurídicas para el presente; son el inicio del nuevo orden. Los valores, en cambio, expresan fines jurídicos para el futuro; son la mira que jalona hacia el orden del mañana” (C-1287 de 2001).

### **2.2.1 Dignidad**

La dignidad humana es una característica inalienable de todo ser humano y es esta característica lo que pone un marco específico a la relación del Estado y la sociedad y dentro del marco constitucional, esta se presenta como un principio rector sobre el cual se fundamenta la Constitución.

Camargo menciona, sobre el artículo 1 de la Constitución que “Colombia es un Estado Social de Derecho, con lo cual se quiere significar que el objeto de la atención del Estado es la persona humana, por su característica trascendental de poseer una dignidad que habrá de reconocerse y respetarse” (Camargo, 2016, p. 147). De manera que, al entenderse el ser humano como “digno” se reconocen sus particularidades, características, necesidades y limitaciones en el que el rol del Estado se constituye como servidor del ser humano.

Agrega, sobre el artículo 2, que “los fines del Estado son: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Camargo, 2016, p. 147). El rol más asociado al componente institucional se caracteriza por “la tarea de velar por la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Camargo, 2016, p. 147).

Respecto a la línea jurisprudencial sobre la dignidad humana y la autonomía, la dignidad humana es relacionada con la libertad individual o “libertad general de acción”. Distintas sentencias recogen el rechazo al secuestro, despenalización del consumo de dosis personal, y en diversas sentencias se ha relacionado la dignidad humana con el derecho a la igualdad, autonomía, condiciones materiales de existencia y de buen vivir en términos de salud y contexto penitenciario, desarrollo físico y psicológico (Corte Constitucional, Sentencia T-532 de 1992).

La sentencia T-291 de 2016 se ancla en la razón de ser de la tutela, la cual tiene como fundamento la defensa o amparo de “los derechos fundamentales de una persona que se ven vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o particular” (Corte Constitucional, T-291 de 2016). Por otro lado, dicha sentencia expone, respecto al alcance constitucional de la dignidad humana tres lineamientos sobre la dignidad humana: 1) en términos de autonomía y posibilidades, 2) en términos de condiciones materiales concretas de existencia y 3) en términos de intangibilidad de los bienes... “vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura” (Corte Constitucional, T-291 de 2016). En términos de la Sentencia T-881 de 2002 los tres ámbitos se puntualizan así: autonomía individual que se refiere al proyecto de vida y la posibilidad de elección respecto a ese proyecto; en segundo lugar, “condiciones de vida cualificadas” que implica los bienes y circunstancias necesarias para realizar el proyecto de vida y la “intangibilidad del cuerpo y del espíritu” este último entendido “en su conjunto, el objeto protegido por las normas constitucionales desarrolladas” (Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002).

Respecto a la dignidad como “derecho fundamental autónomo”, la sentencia T-291 de 2016 señala que este equivale: 1) merecimiento de un trato especial que tiene toda

persona por el hecho de ser persona y 2) facultad de exigir un trato acorde con su condición humana. Así que, menciona la sentencia “la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado” (Corte Constitucional, T-291 de 2016).

Vanegas (2010) al abordar “las implicaciones morales que se derivan de los derechos humanos en relación con los seres humanos en situación” propone que “los derechos humanos están respaldados por unos principios morales que involucran a los seres humanos tanto desde su condición teórica como desde su condición práctica en el mundo de la vida” (Vanegas, 2010, p. 76).

También se aborda la dignidad desde el uso del término “especial protección”, de hecho, menciona Peláez Grisales (2015) que “la apropiación y el uso habitual del término especial protección aparece con la nueva Constitución Política de Colombia de 1991 con la consagración nominativa y no taxativa de algunos sujetos y grupos de especial protección por parte del Estado” (p. 136). Es decir, la protección se circunscribe al hecho del ser y no a lo circunstancial.

Una radiografía de la Constitución Política de Colombia en torno al reconocimiento y procura de la dignidad humana demuestra que hay un buen material al cual apelar. Peláez Grisales (2015) enlista una serie de fundamentos que ayudan a definir la dignidad humana a la luz de la Constitución, menciona el fundamento del Estado social de derecho, enunciado en el artículo 1, la caracteriza como “fines esenciales del Estado” basado en el artículo 2, menciona el artículo 13 como el “fundamento general de todos los sujetos de protección reforzada” y finaliza caracterizando los diferentes tipos de población que reconoce la Constitución como población bajo protección:

## Tabla 6

*Tipos de población reconocida por la constitución como protección*

Artículo	Población reconocida bajo protección
42	hijos nacidos fuera del matrimonio

43	referido a las mujeres, al que está por nacer, a la mujer en embarazo y a la mujer cabeza de familia
44	protector de los niños y niñas
45	defensor de los adolescentes
46	referido a las personas de la tercera edad
47	protector de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos
49	referido a la salud de las personas y a los enfermos
50	protege a todo niño menor de un año
51	referido al trabajador, a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad, los minusválidos
65	defensor del productor de alimentos
73	protector especial del periodista
85	derechos de aplicación inmediata
86	acción de tutela, instrumento de protección de los sujetos de especial protección

*Nota:* elaboración propia, tomado de Peláez Grisales, 2015, p. 136.

Así que la Constitución reconoce, visibiliza y protege desde y hasta donde su naturaleza le permite, las personas que no pueden protegerse por sí mismas cualquiera que sea la razón por la que no lo hacen o no lo pueden hacer.

El artículo 13 de la Constitución provee una plataforma que sostiene en doble vía, la dignidad humana. Menciona que: “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados [...] protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta” (Constitución, 1991). Por un lado, esta base constitucional reconoce un elemento igualitario en torno a la dignidad inherente en todo ser humano y, por otro lado, propende por la materialización de esta igualdad en términos materiales garantizando la protección independientemente de su condición. Hay un elemento que se observa de la tabla anterior y que vale la pena reconocer en torno a la vulnerabilidad y es que esta se refiere además de condiciones físicas, a roles o funciones que implican una relación de

dependencia con alguien superior que compromete o pone en juego las condiciones mínimas de subsistencia.

La sentencia T-881 de 2002 menciona la dignidad como valor, lo cual implica un principio de ordenamiento jurídico y estatal; como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo (Corte Constitucional). Aunque la sentencia de la Corte reconoce el carácter axiológico del principio de dignidad, reconoce la dimensión “normativista o funcionalista” que complementan los valores intrínsecos con la dimensión social por tres razones: racionaliza el manejo normativo, armoniza axiológicamente con la Constitución y brinda mayor claridad a los mandatos constitucionales (Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002). De hecho, la presente sentencia en particular triangula tres componentes clave: derechos-eficacia-Estado social de derecho, en pro de resguardar el derecho a un servicio público, como es servicio de energía, prestación eficiente de servicios públicos, Estado social de derecho y eficacia de derechos fundamentales (Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002).

### 2.2.2 Libertad

Hay una relación más que se constituye como fundamental en la identificación de la dignidad y es la libertad. Bolaños menciona que la Corte Constitucional de Colombia desde 1992 ha señalado sobre la dignidad humana que esta: “solo se logra en pleno ejercicio de la libertad individual, en las distintas esferas en las que cada persona desarrolla su proyecto de vida” (Bolaños y Ordoñez, 2020, p. 61). La libertad, entonces, se constituye como un eje central de la dignidad humana en tanto que reconoce la necesidad de movilidad. Además, agrega que en el 2012 la Corte reiteró y unificó la jurisprudencia indicando que “la dignidad humana es un derecho iusfundamental” que se enmarca en 5 características (Bolaños y Ordoñez, 2020, p. 61):

**Tabla 7**

*Características de la dignidad humana*

<i>Libertad</i>	<i>Autonomía</i>	<i>Honra y buen nombre</i>	<i>Decisión</i>	<i>Trabajo</i>
-----------------	------------------	----------------------------	-----------------	----------------

personal	personal referida a la libertad de género	se desprenden de ello	Otorga poder de decisión	Ligado al trabajo y desarrollo de actividades laborales
----------	---	--------------------------	--------------------------------	---

*Nota:* elaboración propia con base en Bolaños y Ordoñez, 2020, p. 61.

Estas cinco características mencionadas por Bolaños entretienen unos fundamentos de reconocimiento claves para enmarcar las luchas y reclamaciones en términos de bienestar y justicia. Dichas características funcionan algo así como la materia prima con la cual se propende por construir sociedades con que materialicen el Estado social de derecho convirtiéndolo en políticas públicas justas y dignas. Por otro lado, Gaviria, expone la falta de libertad humana como uno de los aspectos que socava la dignidad humana y si la dignidad humana está referida a aspectos o valores de la vida como la libertad y la igualdad, entonces la imposibilidad de adquisición o discriminación socavan su dignidad, dice Gaviria “son sujetos disponibles y manipulables; son un objeto, no son ciudadanos” (Gaviria Díaz, 2012, p. 17).

### 2.2.3 Igualdad

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia reza de la siguiente manera:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 13).

Además, el artículo 43 menciona la igualdad de derechos y oportunidades entre hombre y mujer. Estos dos artículos dejan, de manera clara, el principio detrás del derecho al que apela, la igualdad es un valor intrínseco de todo ser humano y el Estado ha de velar y proveer los recursos para que se materialicen las condiciones adecuadas.

El artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos menciona que: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus

derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal” (Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948). Este artículo parte de la base fundamental de la igualdad, de manera que esta no solo funciona como un punto de partida en la redacción de los derechos humanos, sino que la igualdad funciona como la garantía para el cumplimiento de distintos derechos.

De hecho, la Corte colombiana define la igualdad para la evaluación de la materialización de los derechos consignados en la Constitución. La sentencia C-1287 de 2001 caracteriza la igualdad como un derecho fundamental, principio y valor superior, esto implica que la igualdad se entienda como “la posibilidad reconocida a todos de tener las mismas oportunidades vitales, posibilidad por la cual el Estado debe propender” (Corte Constitucional). En este sentido, siendo que la igualdad es comprendida como un principio y valor esta implica, más allá de del sentido estricto, que “debe estar presente en la formulación del derecho”, lo cual indica que no hay lugar a diferenciaciones arbitrarias (Corte Constitucional, C-1287 de 2001).

La sentencia de la Corte menciona sobre el principio de la igualdad que este:

es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto solo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática. La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad (Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 1992).

De manera que, el derecho a la igualdad no se refiere al igualitarismo “jurídico” más bien, impone “la obligación de crear un sistema jurídico diferente para quienes se encuentran en desigualdad en los amplios y complejos campos de la vida política, económica, social y cultural” (Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 1992). Principalmente, la igualdad se constituye como un derecho fundamental “pues elimina la esclavitud, la servidumbre, las prerrogativas hereditarias y los privilegios de clases...” (Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 1992).

El tipo de igualdad que propende el Estado “real y efectiva”, es el de la adopción de “medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad manifiesta” (Corte Constitucional, Sentencia T-432 de 1992).

### **2.2.4 Principio de solidaridad**

La sentencia T-406 denomina los derechos fundamentales como un pilar del Estado social de derecho. En el Estado social de derecho propende por los derechos fundamentales bajo la premisa del “logro de la eficacia de los derechos” otorgados al juez (Corte Constitucional, T-406 de 1992). De hecho, la misma sentencia enuncia el concepto de derecho fundamental desde dos miradas: 1) los derechos fundamentales desde su componente de trascendencia, de lo individual hacia lo “organizativo del Estado” que tiene su razón de ser en la realización de los derechos y 2) protección inmediata y con intervención de la Corte para revisión y unificación de criterios de interpretación (Corte Constitucional, T-406 de 1992). De hecho, la sentencia menciona una característica clave dentro del Estado social de derecho que es el “contrapeso de poderes”, los pesos y contrapesos dentro de una democracia que garantizan y movilizan de manera más eficaz, la garantía y cumplimientos de los derechos fundamentales (Corte Constitucional, T-406 de 1992). Sin embargo, tal como se afirma en la sentencia, el problema no está en la identificación o reconocimiento de los derechos fundamentales, más bien la dificultad radica en su aplicación.

Por su parte, la sentencia T-227 de 2003 define los derechos fundamentales desde la axiología así:

Así las cosas, la elevación a rango constitucional de la “libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle” y de “la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad”, definen los contornos de lo que se considera esencial, inherente y, por lo mismo inalienable para la persona, razón por la cual se traduce en derechos subjetivos (entendidos como expectativas positivas (prestaciones) o negativas) cuyos contenidos esenciales están sustraídos de las mayorías transitorias (Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2003).

Con la incorporación de la nueva Constitución Política de 1991 el Estado entró en una nueva consideración y configuración de los derechos, Uprimny y Sánchez mencionan al respecto que:

La Constitución de 1991 amplió el catálogo de derechos pues además de incorporar los derechos civiles y políticos heredados de las tradiciones demo-liberales, reconoció los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos colectivos y del ambiente, y derechos especiales de autonomía y ciudadanía a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes (2013, p. 36).

Sin embargo, el reconocimiento e incorporación de nuevos derechos no fue el único avance al respecto, también lo fueron la incorporación de deberes y caracterización de receptores. Al respecto, se menciona que:

Adicionalmente, la Carta de 1991 fue más allá de la concepción decimonónica del derecho a la igualdad como mera igualdad ante la ley, pues consagró además el deber del Estado de adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados para lograr que la igualdad sea real y efectiva. Esta densificación y profundización del reconocimiento de derechos se acompañó de una apertura al derecho internacional de los derechos humanos, a través del tratamiento especial y privilegiado a los tratados de derechos humanos que una vez ratificados se entienden incorporados al texto constitucional en virtud de la figura del bloque de constitucionalidad (Uprimny y Sánchez, 2013, p. 36).

La sentencia C-388 de 2016 establece que del Estado social de derecho se desprende el segundo mandato que es el relacionado con las garantías de “condiciones materiales mínimas de existencia” que forma parte de un entramado en el que se trabaja y esfuerza por la vida digna en la cual el Estado propende por la materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales lo cual implica no solo la normatividad, sino la destinación de recursos a partir del gasto público. El principio de solidaridad establece que quien está en facultad de contribuir debe hacerlo para que quienes estén en condición de vulnerabilidad y desprotección puedan alcanzar, progresivamente niveles de bienestar social aceptables (Sentencia C-388 de 2016). Este principio de solidaridad, sumado al Estado social de derecho establece una relación que supera los límites normativos e institucionales construyendo un concepto de nación en el que todos sus habitantes participan. La sentencia C-459 de 2004 presenta una conceptualización fundamental sobre el principio de solidaridad establecido en la Constitución Política de Colombia. La Corte reconoce que, si bien no hay un modelo ético específico sobre otro,

fundamentalmente se busca la compatibilidad en las manifestaciones para la “existencia y desarrollo de los derechos fundamentales”. Bajo este reconocimiento generalizado, la Corte identifica que el principio de solidaridad se sostiene sobre el Estado y los habitantes del país y va en doble vía: de lo privado a lo público y de lo público a lo privado (Corte Constitucional, Sentencia C-459 de 2004). Ahora bien, la sentencia evidencia la dimensión del principio de solidaridad como valor constitucional en tres dimensiones: 1) pauta de comportamiento, 2) criterio de interpretación y 3) límite a los derechos propios (Corte Constitucional, Sentencia C-459 de 2004).

### **2.2.5 Dignidad humana y Estado social de derecho: un binomio inseparable**

Una característica del Estado social de derecho de acuerdo con Cruz, reconociendo que los principios de ordenamiento alemán y español, es que su “ordenamiento radica en la primacía de la dignidad de la persona humana” (Cruz Mahecha, 2016, p. 254). La Corte Constitucional precisa el Estado social de derecho en una dirección, establece que un elemento fundamental es que su comprensión y ejecución se da con relación a los derechos fundamentales (Corte Constitucional, Sentencia C-587 de 1992). Los derechos, fundamentalmente, deben vincularse con el Estado y los particulares en términos del reconocimiento de sus “condiciones reales”, por lo que se fundamenta en “el respeto de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Corte Constitucional, Sentencia C-587 de 1992). Así, Cruz Mahecha concluye sobre la dignidad humana que esta “es, a la vez, el mínimo y el máximo que la institucionalidad, creada en desarrollo de un Estado Social de Derecho” (2016, p. 257).

Cruz Mahecha agrega que “...toda actuación política, legislativa, administrativa o judicial que se gesticione en el seno del Estado Social de Derecho debe responder sin dilaciones o cortapisas a los intereses superiores que constituyen a la dignidad de la persona humana dentro de esta forma de Estado”, repasar los conceptos básicos que en relación a la dignidad humana se edificaron en los ordenamientos que en la primera mitad del siglo XX la acogieron como pilar de su desarrollo constitucional (Cruz Mahecha, 2016, p. 260). De manera que, los elementos, instituciones y aspectos propios de toda

sociedad son, por lo menos en lo oficial, supeditados al bien y la dignidad del ser humano.

## **2.3 Marco constitucional + marco ético: justicia social**

El Estado social de derecho no solo tiene en el centro la dignidad humana, además, tal como lo propone Carpizo (2012), “la expresión ‘los derechos de la justicia social’ es equivalente a la de Estado social y democrático de derecho” (p. 5). Carpizo asocia el concepto de justicia social al constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial y que se convirtió, en sus palabras en “una de las finalidades que se persiguen al construir ese orden jurídico” (2012, p. 5). Así, la reorganización jurídica y constitucional de muchos países inició considerando valores y conceptos más sociales, de hecho, algunas características constitucionales que emergen a partir de la posguerra son: trabajo humano, dignidad, bienestar, libertad o justicia social (Carpizo, 2012, p. 6). De manera que, al hablar de Estado social de derecho se está hablando de justicia social. Una de las características de la justicia social es su “carácter sociológico y, en especial, de un sentido de equidad” (Carpizo, 2012, p. 5).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) propone la siguiente definición para la justicia social: “es la base que sustenta la estabilidad nacional y la prosperidad mundial. La igualdad de oportunidades, la solidaridad y el respeto a los derechos humanos son esenciales para aprovechar plenamente el potencial productivo de las naciones y los pueblos” (Ki-moon, 2011). El elemento central de la definición propuesta es el componente humano, es decir, hay una preocupación por un funcionamiento adecuado de la sociedad que se traduzca en el bienestar tanto individual como colectivo, de modo que esta categoría conceptual engrana de manera adecuada con el “espíritu” constitucional colombiano.

En el marco de la sentencia T-535 de 2015 la Corte Constitucional explica el aspecto ético del Estado social de derecho definiendo que un buen gobierno se da por “la garantía de las libertades individuales, que muy pronto dejaron de ser simples concesiones del soberano, para a la luz del principio de justicia constituir derechos inherentes de la persona humana” (Corte Constitucional). Esta sentencia brinda soporte a

la conceptualización y objetivo del Estado colombiano, el cual reposa sobre la base de la libertad, la democracia y la búsqueda de la justicia social.

Pérez Garzón (2019) presenta la trayectoria del concepto de “justicia social” hasta convertirse en un principio constitucional (p. 71), y al enunciar la estructura de su argumento presenta las siguientes etapas:

La primera es la antigua o aristotélica; la segunda es aquella donde se encuentran los primeros usos modernos de la expresión “justicia social”; en la tercera etapa, la justicia social se empieza a equiparar con la justicia distributiva y se le añaden los componentes de dignidad humana y Estado social; y la cuarta y actual etapa es aquella en que la justicia social tiene como otro elemento principal la lucha contra la discriminación en varios frentes a través de las acciones afirmativas, buscando la igualdad de oportunidades para todas las personas y la cual, además, se ha abierto al diálogo con otras esferas de protección de los derechos humanos y no humanos como la justicia ambiental (2019, p. 75).

De acuerdo con el recorrido conceptual de Pérez Garzón la terminología constitucional sobre dignidad humana o justicia social inician hacia el final de la década de los 30, del siglo pasado y es hasta después de la Declaración universal de los derechos humanos que se considera como un fundamento internacional de los Estados (2019, pp. 81-82). Es así como el concepto de “justicia social” pasa de ser una discusión teórica a convertirse en un principio rector de las sociedades que buscan derechos, protección, igualdad de oportunidades y dignidad (Pérez Garzón, 2019, p. 86). El fin del Estado, considerando la justicia social, en palabras de Pérez Garzón es garantizar “recursos mínimos... con el fin de que todas las personas puedan realizar su plan de vida en condiciones dignas, adoptando acciones afirmativas para que, especialmente aquellos en situación de pobreza, discriminación, marginalidad o vulnerabilidad gocen de iguales oportunidades para lograrlo” (2019, p. 88).

Según Pérez Garzón (2019) la justicia social incorpora el “Estado social de derecho, la dignidad humana y la igualdad de oportunidades” (p. 90). El presente estudio propone la triada a partir del Estado social de derecho-la dignidad humana-la justicia social como un conjunto que sensibiliza, prepara y hace posible teórica y conceptualmente la construcción de sociedades orientadas hacia la garantía de fundamentos básicos de vida. La justicia social se engrana al Estado social de derecho y la dignidad humana aportando un componente movilizador integrado por acciones protectoras, equitativas y

solidarias. Es decir, la justicia social estimula las sociedades matizando mediante acciones concretas el funcionamiento social, económico, laboral, etc., pensando en un bienestar común que implica el cuidado de los más vulnerables, la generación de oportunidades que alcancen a los miembros de la sociedad en todos los niveles y propuestas solidarias que reconocen desigualdades existentes con posibilidad de ser reorganizadas.

Asimismo, se entiende la justicia social como un principio que se mueve entre las libertades civiles y las garantías de una vida digna, así lo propone Pérez Garzón cuando menciona que en el avance histórico que tuvo el Estado social de derecho se fue esclareciendo:

El soporte que debe tener la justicia social para su realización, a saber: un Estado de derecho comprometido con la preservación de los valores liberales de las revoluciones liberales, pero no en extremo, sino siempre con la garantía de unos recursos mínimos para que las personas puedan vivir de acuerdo a su dignidad humana (Pérez Garzón, 2019, p. 85).

Por lo anterior, se entiende que la justicia social lejos de imponer un modelo económico lo que hace es facilitar los movimientos propios de la economía y el mercado basado y respetando la dignidad humana. Sin embargo, esta caracterización de la justicia social es objeto de estudio y debate por los académicos que se han concentrado en este tema.

Amartya Sen introduciendo la clase de teoría que propone en su tratado *La idea de la justicia* menciona sobre su propósito que este: “es esclarecer cómo podemos plantearnos la cuestión del mejoramiento de la justicia y la superación de la injusticia, en lugar de ofrecer respuestas a las a las preguntas sobre la naturaleza de la justicia perfecta” (2010, p. 13). Sen propone una visión de la justicia en términos más pragmáticos, un enfoque que no solo caracterice sociedades justas, sino se pregunte por cuáles son las formas o medidas que reducen la injusticia y “avanza hacia la justicia” (Sen, 2010, p. 13). Esta perspectiva por supuesto no anula ni descalifica la razón como el camino para una sociedad justa, más bien, incorpora la idea de que “los requisitos de una teoría de la justicia incluyen poner la razón en juego en el diagnóstico de la justicia y la injusticia” (2010, p. 37). Es decir, la búsqueda de lo pragmático no implica una separación con la razón, por el contrario, la búsqueda de la comprensión de la justicia implica un esfuerzo de razón que desemboca en la acción a partir de enfoques comparativos “que se

ocupaban de las realizaciones sociales resultantes de las instituciones reales, el comportamiento real y otras influencias” (2010, p. 39). De aquí la razón por la cual Sen (2010) concentra su obra en “investigar comparaciones basadas en realizaciones que se orientan al avance o al retroceso de la justicia” (p. 40) con el objetivo, justamente, de “concentrarse en las realizaciones reales de las sociedades estudiadas más que en las instituciones y las reglas”, “centrada en realizaciones” (p. 41-42).

Identifica dos características del enfoque denominado “institucionalismo trascendental” o contractualista, por un lado, su objetivo de identificar qué es o a caracterizar cómo es la justicia perfecta, y, por otro lado, se ocupa de hacer justas las instituciones para que eventualmente las sociedades sean justas (Sen, 2010, p. 38). Sin embargo, de acuerdo con Sen, la “naturaleza de la sociedad” no es equivalente únicamente a la suma del marco institucional, hay otras variables “reales” que se incorporan a la hora de pensar en sociedades justas (Sen, 2010, p. 38). Así las cosas, aunque este institucionalismo juega un papel fundamental en la teorización de la justicia, Sen está más orientado hacia lo siguiente: “la necesidad de una comprensión de la justicia basada en los logros está relacionada con el argumento de que la justicia no puede ser indiferente a las vidas que las personas pueden realmente vivir” (Sen 2010, p. 50).

Rawls menciona que “El objeto primario de los principios de justicia social es la estructura básica de la sociedad, la disposición de las instituciones sociales más importantes en un esquema de cooperación” (Rawls, 1995, p. 62). Rawls parte de la idea de que estructuras e instituciones justas producen sociedades justas, y de hecho, si la relación sociedad-instituciones solo se limitaran a ese aspecto, probablemente así fuera. Sin embargo, una mirada más multiperspectiva sensibiliza y profundiza en realidades ajustables y condiciones mejorables que se traducen en mejores ejecuciones.

Sen, con su enfoque comparativista basado en realizaciones de la teoría de la justicia provee un marco fundamental para la presente investigación empujando hacia algunas conclusiones acerca de la justicia social. Aunque muy importante, no es suficiente con producir estáticas instituciones teórica, filosófica y conceptualmente justas ya que las sociedades reales están construidas con caracteres, hechos y situaciones reales que complejizan las instituciones y las teorías, no hay tal operación matemática que pueda

emplearse para resolverlo. La justicia social requiere un abordaje realizable, ejecutable que se centre en el movimiento y flujo constante que se muevan hacia respuestas y oportunidades de mejora.

Esto implica que, la justicia social en Colombia no es el resultado de sumar la Constitución Política de Colombia, la Corte Constitucional, el Senado o Instituciones públicas o privadas, aunque cada uno de los órganos mencionados consideran, definen y propenden por la justicia. Como se demostró a lo largo del capítulo, el marco normativo e institucional del país cuenta con un trasfondo lo suficientemente ancho y profundo como para cultivar una sociedad más justa, sin embargo, la realidad es que el Estado social de derecho no está ni consolidado ni robustecido como para aportar al fenómeno de la injusticia, pobreza o desigualdad. Sin duda la Carta Magna blindada de modo magistral la justicia social en Colombia, desde la disposición de los principios fundamentales, la firmeza de los derechos irrenunciables, la protección jurídica y la disposición institucional se constituyen unos cimientos sólidos para la consolidación de la justicia. Sin embargo, las cifras de pobreza, inequidad e injusticia dan cuenta de la insuficiencia de la capacidad institucional para construir sociedades más justas.

El siguiente capítulo ahonda en una propuesta contemporánea que le apuesta a la construcción de sociedades más justas basadas en la dignidad, la libertad real y la equidad. Aunque en Colombia la discusión es más bien reciente, vale la pena, en aras de comparar y explorar soluciones reales enfocar la mirada en la renta básica para identificar y analizar sus implicaciones.

### **3. Capítulo 3 La renta básica: un camino en el que convergen la política social efectiva, inclusión social y modelo tributario constitucional**

El capítulo 2 analizó el marco normativo y constitucional del Estado social de derecho, la dignidad humana y la justicia social. Allí se demostró que en Colombia hay una orientación clara hacia la defensa de las libertades sociales, políticas y económicas de su ciudadanía y que prima el carácter “humano” en su configuración legislativa y ejecutiva. Este es, sin duda, un escenario ideal para cualquier sociedad en búsqueda de una vida justa, equitativa y libre, sin embargo, la realidad colombiana está marcada por la desigualdad y la pobreza, lejos de los ideales constitucionales.

El presente capítulo pretende explorar cuáles son las posibilidades y las necesidades de una renta básica en Colombia como una política pública social que incorpora elementos del Estado social de derecho y genera un camino hacia una reconfiguración de la intervención estatal con un giro más hacia la universalidad y la dignidad que la focalización y el estigma. Para esto se presentarán tres secciones desarrolladas mediante el análisis bibliográfico de fuentes secundarias que permitan identificar el aporte político y social de una renta básica en el país. Teniendo en cuenta la participación pertinente de los académicos Garay y Espitia, este apartado se nutre, en un gran porcentaje, de los aportes brindados por sus análisis y publicaciones realizadas desde el inicio de la pandemia en el 2020 hasta el 2022.

El primer apartado inicia con un sucinto análisis de la política social en Colombia esbozando algunas dificultades propias de la política social implementada en el país, que al parecer han sido de carácter estructural. En el segundo apartado se presenta la renta básica como un elemento que aporta al camino hacia la generación o construcción de

una nueva estructura social basada en la cohesión social y un Estado postbenefactor. Es en este escenario que se abren con más claridad las oportunidades para la consolidación de un Estado social derecho en términos más amplios a los actualmente experimentados. Finalmente, el presente capítulo presenta la renta básica como una oportunidad para la redistribución, y de manera consecuente, una posible reorganización de la tributación en el país, un tema ampliamente discutido y con serias dificultades debido a los huecos fiscales que produce en el presupuesto la evasión de impuestos y las exenciones fiscales.

### **3.1 La renta básica: un camino hacia una nueva política social**

Desde finales de los setenta y hasta principios del presente siglo la protección social se focaliza en grupos específicos, en tanto que se basa en fondos de capitalización; se focaliza en tanto que se direcciona como asistencia a una población determinada; se comercializa en tanto que orienta la inversión de acuerdo con la demanda; y el Estado pasa de ser proveedor a “subsidiario mitigador” (Filgueira, 2014, p. 24). Para finales de la primera década del 2000 el Estado se torna “subsidiario-promotor” y aunque el rol del Estado es ser garante, la protección entra a ser responsabilidad de la ciudadanía individual (Filgueira, 2014, p. 24). Antía nombra el periodo entre los ochenta y noventa como la etapa de “reforma neoliberal” (Antía, 2018, p. 201) en el que el Estado se destaca por ser reducido, con gran apertura comercial, una economía liberalizada, alta influencia económica, política y social de países dueños de la deuda, además de ser un periodo en el que el mercado se apropió de los servicios sociales, la gestión fue descentralizada mientras que la focalización se impuso como salida para la población pobre (Antía, 2018, p. 209). De manera que, mientras la balanza desde lo estatal se movía en pro de flexibilización política y económica del lado del mercado, el peso de la seguridad social y bienestar recayó más fuertemente sobre los individuos y su núcleo familiar.

Filgueira enumera una serie de efectos respecto a la transformación de un modelo en el que el mercado asume un rol central abarcando no solo la actividad económica sino el escenario social (2014, p. 24). Entre los efectos menciona que el

Estado se contrajo en su rol social, regulatorio y empresarial, lo que trajo consigo un cambio radical en la manera de entender la política social y más en general el

rol del Estado en la cuestión social. Se privatizó parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social tanto en términos per cápita como en relación al gasto público total, y se promovió la descentralización (2014, p. 25).

Lo que deja claro Filgueira es que a partir de esta transformación de modelo económico y de desarrollo, los individuos serían los encargados de su propio aseguramiento y protección social, solo quienes no pueden hacer entrarían al grupo de políticas focalizadas (2014, p. 25).

De acuerdo con Martínez y Sánchez los programas sociales deben alcanzar 3 propósitos fundamentales, (1) universalidad, por enfoque de derechos; (2) afirmación positiva que contrarreste la desigualdad y exclusión; y (3) reconocimiento y redistribución (2020, p. 16). De manera que, estos propósitos son clave para emprender medidas eficientes ante la crisis de desigualdad y pobreza. La renta básica “una apuesta simple y poderosa”, como afirma van Parijs (2020), se presenta como una oportunidad para “construir los primeros ingredientes de un programa completo de asistencia social” (Van Parijs, 2020, p. 69) caracterizado por la universalidad, eliminación de la segregación, dignidad y derecho de ciudadanía es, además, una oportunidad para el reconocimiento y la redistribución eficiente.

Del mismo modo, Tassara (2015) señala tres elementos que construyen, solidifican y estructuran, fundamentalmente, un sistema de protección social, a saber: “cobertura digna y suficiente” respecto a salud, educación y nutrición; “servicios de acompañamiento enfocados en adquisición de capacidades y el logro de la plena inclusión social y productiva”; y “condición de doble inclusión (social y productiva)” (p. 346).

En su artículo “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión” O’Donnell propone unas realidades en cuanto a la eficacia, efectividad y credibilidad de los estados y sus capacidades para democratizar (O’Donnell, 2004). De estas, hay dos particularmente importantes en la discusión sobre el diseño de políticas públicas que iluminan la presente discusión. La quinta tesis reza de la siguiente manera:

Una condición para avanzar en la dirección indicada consiste en ampliar la agenda pública -en especial de políticas públicas- de buena parte de los países de la región. Esta agenda ha estado caso monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas según intereses de clases y sectores dominantes), así como por preocupaciones de seguridad que esa misma agenda ha tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza

y, con ello, a acentuar el ya hondo hiato existente entre el sector popular y resto de la sociedad (2004, p. 37).

Esta tesis presupone unas políticas públicas sesgadas y preocupadas por el bien de unos pocos y un desentendido papel en favor de la disminución de pobreza y lograr sociedades más equitativas.

La sexta tesis:

Salvo excepciones no muy frecuentes, el estado latinoamericano ha presentado desde siempre una cara distante y ajena, cuando no hostil, a buena parte de su población. Ha sido habitual (y aún con regímenes democráticos en no pocos casos lo sigue siendo) la doble discriminación implicada por la negación a muchos de sus derechos junto con el otorgamiento de privilegios y la exención de obligaciones a otros; el trato descomedido, cuando no violento por parte de diversos funcionarios estatales, y las dificultades no pocas veces interpuestas al acceso a servicios estatales fundamentales, educación, salud y justicia incluidos. Esta cara del estado niega de hecho una ciudadanía que, propiamente entendida, se pone en juego no solo votando sino también en estos encuentros y desencuentros con sus burocracias y su sistema legal (2004, p. 38).

Esta tesis deja ver una fuerte orientación hacia la segregación y poca voluntad para alcanzar a las poblaciones más necesitadas y, mayor aún, una necesidad de trabajar en la profundización de conceptos como derechos de ciudadanía. A la luz de la quinta tesis, a saber, ampliación de la agenda de políticas públicas más allá de intereses meramente económicos, y la sexta tesis de O'Donnell, distanciamiento, discriminación, obstrucción al acceso a servicios fundamentales y desencuentros sociales se puede profundizar en la efectividad de las políticas sociales en el caso colombiano.

Otálvaro (2017), en su análisis del periodo 2014-2018, propone, por lo menos, cuatro síntesis sobre los cambios de la política social durante el siglo XXI en América Latina, y una de ellas es justamente la necesidad de políticas públicas que tramiten positivamente los problemas de desigualdad social producto de una distribución de la riqueza desigual (p. 60). Así las cosas, las políticas sociales se constituyen como una “principal herramienta del Estado para solucionar los problemas estructurales relacionados con la pobreza, la exclusión y desigualdad social en Latinoamérica” (Otálvaro, 2017, p. 61). Esto significa que el problema de la desigualdad persiste y, aunque no es un fenómeno que afecta solo Colombia, requiere de transformaciones profundas en las políticas sociales del país.

Menciona Otálvaro (2017) respecto a la política social que esta es “formulada bajo la perspectiva de la escasez, las limitaciones y focalización del gasto social; una estrategia pública que intenta resolver los problemas estructurales como la pobreza y la vulnerabilidad social sin mayores resultados” (p. 68). Así, la política social en Colombia apunta más al detrimento que a la garantía de los derechos constitucionales para la sociedad, además de promover “un modelo de política social de corte asistencial y paliativo bajo la lógica de mando control” (Otálvaro, 2017, p. 68). Sintetizando un poco, Otálvaro menciona que perspectivas neoliberales y políticas de mercantilización han socavado el bienestar social de los ciudadanos y ha profundizado la injusticia social en Colombia (2017, p. 68), tal como lo indica O’Donnell hay una agenda económica que profundiza brechas entre sectores sociales y populares. De modo que, como ejercicio retrospectivo y teniendo en cuenta los planes nacionales de desarrollo de los últimos 4 periodos presidenciales, es preciso decir que:

lo que se observa, son apuestas económicas, sociales y culturales construidas con bajos presupuestos públicos, con fuertes limitaciones instituciones para atender las demandas de la ciudadanía, y con limitadas oportunidades políticas para lograr en el mediano plazo resolver los desequilibrios estructurales de esta población en términos de bienestar y justicia social (Otálvaro, 2017, p. 74).

Finalmente, respecto a los planes de desarrollo y su relación con la política social, Otálvaro concluye que “tienen ciertos valores públicos en común, valores que se orientan al fortalecimiento de una sociedad de mercado, que no da mucho peso a formas institucionalizadas de justicia y bienestar colectivo en esta sociedad” (2017, p. 75). En este sentido, la quinta tesis de O’Donnell tiene todo el sentido, y evidencia la gran falencia de las políticas públicas que se ocupan del crecimiento económico de unos a expensas del detrimento de otros.

Tassara (2015), al analizar los desafíos de cara a las políticas públicas y la inclusión social, encuentra que la relación entre los Programas de Transferencias Condicionadas y los sistemas de protección social se queda corta, ya que sus resultados atienden el asunto de la pobreza solo a corto plazo, dejando una frontera muy delgada con posibles retrocesos a familias que ha determinado fuera del rango de pobreza. Ahora bien, una discusión vigente en el ámbito académico y político es el de la renta básica como medida para erradicar la pobreza con un impacto a mediano y largo plazo (Tassara, 2015, p. 333).

Así las cosas, el panorama de políticas sociales en Colombia necesita continuar en un proceso de reorganización y continuidad en la materialización de los derechos ciudadanos y programas que apunten a la dignidad con impacto en mejoras en la calidad de vida. De aquí la necesidad de ahondar en propuestas serias sobre renta básica en Colombia.

### **3.1.1 De lo social a la mercantilización: entre la individualización y la vulnerabilidad**

La ideología nutrida desde el campo económico, político y, por ende, social, dejan ver que el individuo ha sido poco a poco orientado a una postura individualista y con grados de responsabilidad cada vez mayores respecto a su bienestar social. Hay una inclinación arraigada a la provisión de bienes mediante la acción del mercado donde el Estado asume un rol regulador que facilita plataformas para que, de algún modo, el mercado funcione y cada individuo pueda acceder a los bienes (Giraldo, 2018, p. 28). Y, aunque la política social está nutrida de realidades y fenómenos de afectación e interés público, la realidad es que el dominio del debate de estos fenómenos es privado. Así, realidades sociales se circunscriben a discusiones de gasto público y sostenibilidad fiscal sin consideraciones de tipo social más allá del camino de la focalización (Giraldo, 2018, p. 32).

De algún modo, se podría decir que lo social, circunscrito a lo económico, lo rentable y lo políticamente escaso, es una lucha que se enfrenta a la imposibilidad de producir acercamiento colectivo. El vacío social que pretendió ser nutrido por un mundo laboralmente ordenado y garantizado pasó a profundizarse con un comportamiento social individualizado.

Ocampo propone la universalización como la mejor inclinación por una construcción de ciudadanía social y la articula con la focalización entendiendo esta última como un instrumento que aporta complementando la universalización (Ocampo, 2008, p. 37). Con base en esto es importante identificar que la renta básica incorpora un elemento central que reconfigura la concepción individualista heredada. Al definir la comunidad receptora de la transferencia monetaria, la renta básica pone sobre la mesa la opción de una medida contra la exclusión (Van Parijs, 2020).

Los efectos del comportamiento de la política social han empujado al Estado a la atención, aunque insuficiente, de condiciones y programas que amplíen el alcance de servicios sociales básicos (Ocampo, 2008, p. 37). Así, la focalización se presentó como un instrumento que “buscó una consistencia entre el imperativo de racionalizar gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores pobres” (Ocampo, 2008, p. 39). Ocampo menciona una especie de tensión entre la redistribución y el impacto de los programas de asistencia. Mientras que la focalización presenta un mejor efecto en la redistribución, la universalización, y por ende la mayor cobertura, tiene un mejor impacto en el bienestar de la población (Ocampo, 2008, p. 49).

Antía, teniendo en cuenta diversas categorías de análisis sobre los enfoques de los regímenes de bienestar, afirma que los países de América Latina específicamente los países del Cono Sur, entre los cuales se cuenta a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia, son catalogados como regímenes que se mueven entre el modelo informal de seguridad y el estatal (2018, p. 198). Esta catalogación implica que el Estado, aunque adquirió características como agente de protección social, el objetivo de mantener el bienestar social obliga a la mayor parte de la población a gestionar “arreglos informales” (Antía, 2018, p. 199). Y es justamente esta población la que se vuelve objetivo potencial de una política focalizada, una población pobre que no tiene garantías ni alcance para lograr un bienestar social.

Las políticas focalizadas, tal como lo menciona Antía, encuentran como principal herramienta las Transferencias Monetarias Condicionadas, una serie de programas que cubre parcialmente factores sociales de la población que no tiene acceso a garantías de bienestar por no pertenecer a un grupo de economía formal (2018, p. 215). Aunque, para el caso colombiano, las transferencias monetarias están por debajo del rango de ingreso del índice de pobreza a nivel mundial. De hecho, este problema no es reciente, ya para el 2019 la OCDE en sus estudios económicos sobre Colombia mencionaba la ineficacia de las políticas sociales y agrega: “Las transferencias monetarias a la población más desfavorecida son escasas y una gran parte de los subsidios –como los relacionados con las pensiones y la vivienda– van a parar a la población más rica” (OCDE, 2019).

A pesar de que la Constitución Política de Colombia caracteriza el Estado como “Estado social de derecho”, el cual garantiza unos derechos laborales, el Estado colombiano, de acuerdo con Antía, se caracteriza por un rol “marginal” lo cual implica que

hay un peso mayor en la familia para conseguir bienestar social y alcanzar incorporación laboral (Antía, 2018, p. 200).

Ocampo menciona, a partir del análisis del efecto distributivo del gasto social con relación al índice de desarrollo humano, formalidad laboral y gasto en seguridad social, entre otros, que “el efecto redistributivo total del gasto público social es mayor en países con sistemas universales que en aquellos que aplican criterios de focalización (Ocampo, 2008, p. 56). Además, trae a colación una crítica contemporánea de estudios respecto a las explicaciones sobre los alarmantes niveles de desigualdad en América Latina, menciona que “el atraso de América Latina en el desarrollo de dichas transferencias directas (transferencias directas de ingreso) es una de las explicaciones más importantes” (Ocampo, 2008, p. 56). Por lo tanto, tiene sentido una de las conclusiones de Ocampo: “las sociedades más igualitarias reclaman sistemas universales de política social y estos contribuyen, a su vez, a generar sociedades más igualitarias... [América Latina] debe apostar, por lo tanto, a una política social de corte universal...” (Ocampo, 2008, p. 56). La renta básica es una apuesta por la universalidad que, además de representar mejores oportunidades para la ciudadanía, también representa una oportunidad para acabar con el estigma social que llevan en sí mismos los subsidios focalizados (Van Parijs, 2020, p. 43), estos, usualmente, conllevan una “connotación caritativa o asistencialista, y en general con los amortiguadores sociales tradicionales” (Guarnizo, 2020, p. 231).

Colombia ha venido insistiendo, sin mayor éxito, en los subsidios como la estrategia para combatir la pobreza, dejando de lado programas con características de universalidad, de ahí que, Garay y Espitia mencionan algunas de las dificultades sobresalientes de estos y hacen un llamado a avanzar hacia políticas más eficientes y eficaces como la renta básica:

La insuficiente cobertura de los programas de transferencia monetaria, como por ejemplo en el caso de la población desplazada, contrastado con los elevados costos de administración, logísticos y de intermediación financiera, así como el agravamiento y la persistencia de las condiciones de pobreza de un muy elevado número de hogares y los procesos clientelares creados a partir de la identificación de beneficiarios, exigen la necesidad de avanzar hacia una mayor universalización de las transferencias monetarias mediante un programa social de Renta Básica Permanente, que resultara más eficiente y eficaz para combatir la pobreza, que debe ser acompañado de otros programas sociales a nivel territorial y nacional (Garay y Espitia, 2021, p. 21).

Así las cosas, si bien la preocupación social ha pasado por distintos actores y ejecutores de planes y programas a lo largo de la historia reciente, el Estado ha sido clave en sortear y buscar alternativas, no necesariamente las mejores, que pongan sobre la mesa unos mínimos de bienestar social. Una especie de paradoja creada a lo largo del tiempo en la que, a mayor espacio cedido, mayores problemas para atender, por lo menos desde una mirada social y no económica. La transformación de la política social, principalmente de los actores detrás de la reconfiguración de mercado, estatal y social que se constituyen como pilares fundamentales de la acción política, dejan ver que el mundo del bienestar ha sido reducido a unos mínimos que dejan cada vez mayor cantidad de individuos fuera de su radar, o por lo menos, con serios problemas para alcanzarlos. Orientaciones políticas y económicas atravesadas por la mercantilización han producido una tensión entre lo social y lo económico que no tiene respuestas ni caminos fáciles. El individualismo ha desmembrado la colectividad de manera tal que ante el Estado la resistencia es cada vez menor y ante la sociedad las consecuencias son cada vez más privadas. Ante un escenario como este, la política social explora la focalización como un instrumento de la universalización y una herramienta importante en la tramitación de la realidad creciente en términos de pobreza y vulnerabilidad.

Considerando la naturaleza de los subsidios del Estado que vienen siendo la principal estrategia para combatir la pobreza, Raventós esboza cuatro características principales de estos: a) asistenciales; b) condicionales; c) impulsados y motivados más por los “fondos sociales” que por la materialización de derechos; y d) duración limitada (Raventós, 2010, p. 194). De modo que, la renta básica con sus principios universales, incondicionales, dignificadores y basados en los derechos de ciudadanía vislumbra un camino prometedor.

Siendo así, Garay y Espitia reconocen en la renta básica una política pública social que dé un giro hacia lo universal alcanzando mejores resultados en su lucha con la pobreza y, dicho sea de paso, disminuyendo la burocracia detrás:

los aportes monetarios universales y no condicionados son preferibles a sistemas de subsidios intermediados por una costosa burocracia pública, porque finalmente es cada persona, en uso de su libertad, la que debe tener garantizada la capacidad de ir al mercado con una Renta Vida que le permita adquirir con total libertad, la satisfacción de sus necesidades básicas (Garay y Espitia, 2021, p. 11).

Es la renta básica, entonces, un camino plausible para unas políticas públicas sociales más eficientes que respondan a las necesidades propias del contexto colombiano al mismo tiempo que aportan a la reconfiguración de la sociedad promoviendo una estructura social más cohesiva con un Estado más benefactor.

### **3.2 La renta básica: un camino hacia una nueva estructura social**

Garay y Rodríguez mencionan la necesidad de replantear y construir un contrato social que responda a las necesidades existentes como el fenómeno de la pobreza y desigualdad los cuales “constituyen un proceso de carácter estructural, no una mera anomalía temporal resultado de desajustes en mercados como el laboral, subsanables con la profundización de la competencia” (Garay y Rodríguez, 2007, p. 594). Enfatizan que un “verdadero contrato social” ha de considerar dos elementos fundamentalmente: “agenda de protección social y el pacto fiscal” (Garay y Rodríguez, 2007, p. 594).

Garay y Rodríguez presentan la necesidad de atender inicialmente a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad desde la perspectiva de un contrato colectivo: “para ello, se ha de implantar una economía política incluyente socialmente, con base en un contrato colectivo, para privilegiar el desmonte de las bases de la pobreza y la miseria...” (2007, p. 594).

La CEPAL define la cohesión social: “como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007, p. 16). Esta definición está articulada con el llamado que hace la misma Comisión sobre un desarrollo social en el cual se consideren unos ejes de acción clave para alcanzar protección social, inclusión social y laboral, institucionalidad fortalecida para alcanzar políticas sociales de calidad y avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible (CEPAL, 2020, p. 18). De acuerdo con esto, la relación que se plantea es la del fortalecimiento de una protección e institucionalidad social que permita la ejecución de políticas públicas basadas en bienestar, inclusión y cooperación para alcanzar, de este modo, sociedades con mayores garantías de bienestar, “un círculo virtuoso de crecimiento, igualdad y sostenibilidad para las generaciones presentes y futuras” (CEPAL, 2020, p. 24).

Garay y Espitia consideran que la renta básica puede aportar a la inclusión y la cohesión social, además de articularse de manera adecuada con las bases constitucionales:

Claramente, la implantación de una renta mínima básica temporal para la población vulnerable sería una política pública no solo conveniente sino necesaria en el marco de un Estado de Bienestar como lo establece la Carta de 1991, además de ser no tan onerosa en términos fiscales y sí beneficiosa económica y socialmente en una perspectiva duradera en clave de cohesión e inclusión social, así como de reproducción intertemporal del capital social, humano y productivo en el país (Garay y Espitia, 2020, p. 14).

Garay y Espitia, aunque reconocen que la renta básica requiere de otras políticas públicas de carácter social, constitucional, ven en la “renta mínima básica” tres características que propenden por su implementación: conveniente, necesaria para el marco constitucional y de Derechos humanos y beneficiosa económica y socialmente; ahora bien, ese beneficio social se traduce en cohesión e inclusión con altas probabilidades de “construcción ciudadana para una democracia sustantiva moderna” (2021c, p. 107).

Un rol trascendental de la renta básica en el escenario colombiano es el de impulsar el fortalecimiento del Estado en sus funciones dentro del marco del “Estado social de derecho”, es decir, un Estado que además de desarrollar estructuras e instituciones que velen por las garantías heredadas del liberalismo político, es capaz de orquestar el bien social y material. Garay y Espitia caracterizan un “Estado postbenefactor” así:

Un tipo de Estado postbenefactor que se caracterizaría por un sistema de colaboración estrecha Estado-sociedad/comunidad/mercado, estrictamente regulado y eficaz y oportunamente fiscalizado a nivel social, con el propósito central de garantizar la creación de igualdad de oportunidades por género, raza, etnia, etcétera, para la potenciación de capacidades, el ejercicio de libertades y el desarrollo democrático incluyente. Para ello habría de erigirse un pacto social alrededor de la deconstrucción y legitimación democrática de una especie de Estado Social de Derecho postbenefactor (Garay y Espitia, 2022a, p. 72).

Los derechos constitucionales, más allá de su existencia en la Carta Política, requieren de instituciones y políticas públicas que reconozcan las realidades, identifiquen las necesidades de tipo social, económicas y políticas; y, además, ejecute efectivamente caminos hacia una sociedad más justa y equitativa.

Aun aceptando que un propósito central de un Estado postbenefactor en estado avanzado reside en la universalidad del goce efectivo de los derechos humanos, es de aceptar que, por razones pragmáticas, la cobertura y el alcance de un sistema como el integral social en referencia en etapas postbenefactoras iniciales e incluso intermedias ha de concentrarse en aquellos grupos de la población más vulnerables en su calidad de acción afirmativa, para ir avanzando progresivamente hasta la universalización de los derechos en clave de género, raza, etcétera (Garay y Espitia, 2022a, p. 72).

Garay y Espitia (2022a, p. 67) consideran cinco ventanas que redireccionan el sistema capitalista hacia un modelo postbenefactor: 1) desmonte de división sexual del trabajo; 2) nivelación de la reproducción y producción de capital; 3) adecuada prestación de servicios públicos y protección social; 4) política social y económica eficiente contra discriminación, precarización y exclusión social de mujeres; y, 5) reforma fiscal bajo equidad, progresividad y eficiencia en clave de género (p. 68). De estas cinco consideraciones por lo menos cuatro convergen dentro de un modelo de renta básica en Colombia.

Un eje estructural de la renta básica y su aporte hacia el tránsito de una sociedad equitativa es el principio de igualdad. Menciona González y Sarmiento que “en una sociedad bien ordenada, la igualdad de oportunidad no depende solamente del ingreso... La sociedad debe organizarse de tal manera que en todo momento estas personas puedan ejercer su libertad real” (González y Sarmiento, 2003, p. 156). Hay un criterio que concuerda con el propósito de la libertad real y es el “*leximin*”, González y Sarmiento recogen esta discusión:

La sociedad escogida debe ser de tal naturaleza que frente a los bienes ordenados desde los más básicos hasta los menos básicos (orden lexicográfico), las personas menos favorecida reciben la máxima atención posible (criterio maximin)... El criterio leximin permite ir regulando la tensión inevitable que se presenta entre igualdad y eficiencia. En síntesis, la sociedad libre es aquella que está fundada en el leximin de la libertad real. Se trata, finalmente, de que la persona pueda escoger le tipo de vida que más le gusta (González y Sarmiento, 2003, p. 158).

Garay y Espitia mencionan el “principio de solidaridad y corresponsabilidad” como una razón más que contribuye a la conformación de cohesión social, mencionan que esta es una oportunidad para “contribuir a una indispensable cohesión social y para evitar una perversa pérdida de tejido social y productivo en una sociedad con elevados niveles de desigualdad y exclusión social como Colombia” (2021c, p. 109).

### 3.3 La renta básica: un camino hacia una tributación constitucional

Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia junto con un equipo con organizaciones sociales, sindicales, congresistas y académicos trabajaron en la publicación de una de las propuestas hechas en el 2021 ante el Congreso de la República y que, aunque sin éxito, se trabajó como un esfuerzo para proponer “una agenda de transición democrática para Colombia” (Garay y Espitia, 2021, p. 4). Garay y Espitia ven en la Renta Básica una ventana a través de la cual “reconoce que ser libre es estar exento de pedir permiso a otro para vivir o sobrevivir, para existir socialmente; quien depende de otro particular para vivir, es arbitrariamente interferible por él, y por lo mismo, no es libre” (2021, p. 10). Y agregan que “la ciudadanía plena no es posible sin independencia material o sin un «control» sobre el propio conjunto de oportunidades” (2021, p. 10).

No se pretende comunicar la idea de que la renta básica resolverá todos los problemas existentes en el país, lo que sí se pretende es dar inicio a una concepción de políticas públicas sociales desde una perspectiva universalizada que aporte a la consolidación real de los principios constitucionales ya establecidos en la Carta Magna desde 1991, pero que hasta ahora no ha sido posible su materialización. Así, el corazón de la renta básica es buscar la ejecución real de esos principios:

En este punto, es de resaltar que la RB es apenas una de un conjunto variado de políticas sociales de Estado que han de implantarse para atender el goce efectivo de derechos ante las especificidades de muy diversos grupos poblacionales de la sociedad como los de personas de especial protección constitucional, entre otros, los y las ciudadanas con discapacidad, las víctimas del conflicto armado interno como la población víctima del desplazamiento interno, los adultos mayores sin o con insuficiente protección pensional y social (Garay y Espitia, 2021, p. 14).

Ya para la primera década de los 2000, Garay y Rodríguez (2007) consideraban una redistribución a partir de la tributación en Colombia caracterizada por impuestos con tarifas progresivas a inmuebles y vehículos, gravado a dividendos, progresividad del impuesto de renta, eliminación de deducción por reinversión y ajustes al IVA que logren alivianar la adquisición de productos básicos, gravar bienes de lujo y lograr un ajuste adecuado de exención y exclusión (p. 607).

Garay y Espitia (2022) mencionan por lo menos tres alternativas de renta básica como una política pública que responde de manera conveniente, si no necesaria, al fenómeno creciente y profundizado de la pobreza en Colombia. Las dos primeras alternativas sugieren una renta básica complementaria focalizada en familias en situación de pobreza extrema y pobreza monetaria cada una de las alternativas con costos fiscales diferente y alcanzando una población diferenciada, y una tercera alternativa sugiere un ingreso equivalente a la línea de pobreza monetaria (Garay y Espitia, 2022).

En un análisis sobre las fuentes de financiamiento de una posible renta básica en Colombia, Garay y Espitia (2022) llaman la atención sobre unos aspectos en el sistema tributario del país que requieren ser ajustados y permitan subsanar huecos fiscales. Respecto al aumento de las bajas tarifas efectivas de tributación (TET) explica que es un problema: “debido a los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas y los descuentos tributarios, que erosionan la base gravable del impuesto sobre la renta, además de las bajas tarifas que tienen las fuentes de ingreso diferente al salario” (Garay y Espitia, 2022).

De hecho, durante la pandemia en el año 2020, Garay y Espitia (2020) mencionan el artículo 373 de la Constitución por el cual se señala que “el Banco de la República podrá realizar operaciones de financiamiento a favor del Estado” (p. 15). Este artículo busca, justamente, priorizar y enfatizar el carácter de “Estado social de derecho” que se reconoce en Colombia:

...una de las opciones legítimas de financiación para afrontar efectiva y solidariamente la crisis socioeconómica consecuencia de la pandemia, bajo una mayor y estrecha coordinación entre el Banco de la República y la adopción de políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– como lo establece la Constitución de 1991, es la emisión monetaria en el momento y por la cuantía necesaria para complementar las medidas fiscales a implementarse con miras a atender las prioridades de incremento temporal y extraordinario del gasto público, en cumplimiento de los propósitos de un Estado Social de Derecho como el colombiano (Garay y Espitia, 2020, p. 15).

Con este reconocimiento de opciones u oportunidades para financiar una renta básica en Colombia, lo que se quiere es evidenciar que tanto constitucional como administrativamente hay suficientes caminos para explorar en la búsqueda por una respuesta efectiva al drama de la pobreza y desigualdad.

También se considera clave revertir beneficios fiscales otorgados en las reformas tributarias de 2018 y 2019 (Garay y Espitia, 2022). Precisa que:

Con tales reformas tributarias se ampliaron los descuentos tributarios que pueden realizar las personas jurídicas al punto de haberse aumentado su valor en un 488% entre 2017 y 2020. Similarmente, el valor de los ingresos no constitutivos de renta y de las rentas exentas se incrementaron en un 50% y un 42% en esos años, respectivamente (Garay y Espitia, 2022).

La contienda política por las reformas tributarias ha venido acompañada por debates sobre cuáles deberían ser los beneficios brindados y cuáles sectores debieran ser beneficiados. Sin embargo, Garay y Espitia mencionan que:

...con aplicar, total o parcialmente, algunas de las medidas en cuestión habría recursos presupuestales suficientes para poder financiar una renta básica como la propuesta para garantizar que ningún ciudadano tuviera un ingreso monetario inferior al 75% de la línea de pobreza monetaria según dominio geográfico, con sus innegables impactos para enfrentar la gravedad de la pobreza y la desigualdad en el país (Garay y Espitia, 2022).

### 3.3.1 ¿Renta básica en Colombia?

Al hablar de posibilidades o viabilidad de una renta básica en Colombia, la presente investigación explora principalmente las condiciones de tres aspectos: el marco constitucional, explorado en el capítulo anterior, y el marco político y económico esbozado brevemente en esta sección. No se pretende decir que estos son los únicos aspectos necesarios para una implementación de la renta básica, sin embargo, son un inicio prometedor con miras a una construcción y materialización de dicha apuesta.

Garay y Espitia (2021) al analizar la renta básica la definen como: 1) una política social efectiva para trabajadores informales independientes, informales de microempresas o empleados con bajos ingresos que perdieron su empleo; 2) transferencia monetaria incondicional a nóminas de micro y pequeñas empresas con el ánimo de dar continuidad a su operatividad; 3) una política de “reactivación económica” (p. 2). Dichos autores al considerar el propósito de reducir la pobreza monetaria y la relación de esta con los programas sociales ven en la renta básica “una política social activa por demás idónea con ese propósito” (Garay y Espitia, 2021, p. 5). A continuación, se presenta una sucinta caracterización de la renta básica.

**Tabla 8***Características de la renta básica*

Philippe van Parijs (2020, p. 32)	Daniel Raventós (2010, p. 63)
En efectivo	Individual
Pagado de forma regular	Incondicional
Para todos los miembros	Universal
Individual	Básica
Sin comprobación de medios	En efectivo
Sin trabajo requerido	Compatible con otras rentas
	Independiente de estatus y nivel de renta
	Estatal
	Opción social

*Nota:* elaboración propia con base en van Parijs (2020) y Raventós (2010).

Estas características representan, mayormente, los elementos socializados en torno a la renta básica en el mundo, tanto en la discusión académica como en la política. Sin embargo, para el caso colombiano, se presentan las siguientes características: (Garay y Espitia, 2021, p. 5):

- Transferencia monetaria
- Focalizado
- Hogares en situación de pobreza extrema y pobreza monetaria
- Hogares en “elevada vulnerabilidad”
- Incondicional
- Mensual
- Monto que lleve a los hogares a alcanzar la línea de pobreza monetaria de acuerdo con su región
- Complementario a programas sociales existentes con el objetivo de alcanzar el valor de la renta básica

Tal como lo proponen los economistas impulsores de la renta básica en el mundo, esta política puede ser ajustada, en sus inicios, a las necesidades y posibilidades del país o región donde se quiera instalar como una medida progresiva y con el objetivo de avanzar hacia una política con las características propiamente dichas. Esto quiere decir que en

Colombia hay posibilidades de dar los primeros pasos hacia una renta básica que en sus primeros indicios atienda la población con necesidades urgentes, y poco a poco, ir avanzando hacia una política más universal, que es uno de los temas centrales de las políticas públicas sociales, como se evidenció en el primer apartado de este capítulo. De manera concreta mencionan Garay Espitia que:

En la práctica se trataría de aprobar un programa de renta básica de emergencia para todos los hogares en situación de pobreza extrema y de pobreza no extrema monetarias, además de los hogares que estando en elevada vulnerabilidad monetaria a diciembre de 2020, hubieran caído posteriormente en situación de pobreza monetaria. Así, el programa tendría una focalización potencial de hasta cerca de 6 millones de hogares (Garay y Espitia, 2021c, p. 113).

Sin embargo, la pregunta de fondo, más allá de cuáles son las características de una renta básica, está la pregunta de cómo o quién financia una renta básica. A continuación, se presentan dos caracterizaciones que pretenden responder a la pregunta:

- Características de las fuentes de financiación (Garay y Espitia, 2021, p. 5):
  - Cuenta de pérdidas de apropiación presupuestal
  - Emisión de TES con opción de su adquisición preferente por el Banco de la República
  - Reducción y reorientación del gasto público no prioritario
  - Utilización de excedentes financieros de Ecopetrol, Isa, entre otras empresas del Estado
  - Implicaría un costo fiscal entre 1.1% y 1.6% del PIB del segundo semestre del 2021.

En Garay y Espitia (2021c, p. 117) se distinguen como posibles fuentes de financiación de una renta básica:

- Reducción y reorientación del gasto público no prioritario
- Utilización de excedentes financieros de Ecopetrol e Isa
- Dedicación de recursos públicos liberados con el mejoramiento del perfil de la deuda pública con la situación de deuda mediante contratación de créditos en condiciones más favorables
- Uso de una porción del recaudo tributario adicional derivado del inapelable proceso de reforma tributaria estructural a implantarse en el país

En su momento, ambas caracterizaciones pretendían ilustrar la viabilidad financiera para lograr, cuando menos, una renta básica de emergencia que contribuyera al drama

económico de millones de personas en pobreza durante la emergencia sanitaria. Ahora bien, esto permite traer a la discusión el aspecto tributario.

Respecto a la fuente de financiación basada en la tributación, Garay y Espitia consideran que “el sistema tributario no satisface los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia” (Garay y Espitia, 2021c, p. 55), y agregan que “en síntesis, el sistema tributario consolidado en Colombia está regido por una estricta economía política de exclusión social, favorecedora de intereses poderosos a costa de intereses colectivos esenciales y reproductora de exageradas inequidades sistémicas en la sociedad (2021c, p. 66).

El análisis de Garay y Espitia al simular el cálculo de una renta básica para el segundo semestre del 2021 identificó que eran posible dos escenarios: por un lado, una “transferencia monetaria incondicional ponderada para cada hogar” donde se calcularon diferentes asignaciones: a) \$636.076 para hogares en pobreza monetaria; b) \$881.557 para hogares en pobreza extrema; y c) \$507.652 para hogares en pobreza no extrema; por otro lado, la alternativa era una transferencia ponderada del 75% de “la línea de pobreza monetaria para todos los miembros de los hogares en tal situación” por \$477.057 (Garay y Espitia, 2021c, p. 115).

Para Garay Espitia la renta básica no es capricho altamente costoso, más bien es una “medida realista” y efectiva en la lucha contra la pobreza. Calcula el siguiente recaudo adicional y su equivalente en porcentajes del PIB:

\$6 billones al año en el caso de las personas naturales con una TET del 10%; \$30 billones al año en el caso de las empresas, al aumentar la TET en 2 puntos porcentuales, y, aproximadamente, \$2 billones anuales al revertir los beneficios aprobados en las últimas reformas tributarias. Así pues, con las medidas señaladas el recaudo sería, aproximadamente, de un 3,2% del PIB: 0,5% del PIB al aumentar en un 1% la TET a las personas naturales de mayores ingresos; de 2,5% del PIB al aumentar en 2 p.p la TET a las personas jurídicas de mayores ingresos, y de 0,2% del PIB al revertir los beneficios aprobados en las últimas reformas tributarias (Garay y Espitia, 2022b).

Como parte de su reflexión final respecto a la crisis social, el sistema tributario, la renta básica y la necesidad de atender eficientemente la pobreza, desigualdad e injusticia en Colombia, Garay y Espitia resaltan:

La necesidad de repensar el modelo y modo de desarrollo que ha de promoverse en el país en clave de inclusión y cohesión sociales, de un Estado social de derecho y de una democracia sustantiva moderna y deliberativa en el marco de la Constitución de 1991 (2021c, 137).

De modo que hay mucho por hacer, la discusión académica avanza de manera generalizada y en Colombia la discusión política ya tiene lugar en la agenda legislativa.

Además de considerar la pobreza monetaria como un factor determinante para la defensa e implementación de la renta básica, Garay y Espitia (2021c) también mencionan que una cierta perspectiva de género en la selección de los beneficiarios de la renta básica puede iluminar el auditorio receptor al cual urge atender. Por ejemplo, sugieren la opción de destinarse directamente a las mujeres jefes del hogar o responsables del hogar para su administración” (p. 114). Esta recomendación de Garay y Espitia concuerda con la invitación de van Parijs a trabajar y persistir en construir un camino intelectual y político que haga efectiva, poco a poco, una sociedad con principios universales e incondicionales (Van Parijs, 2020, p. 69). Esta sugerencia reconoce una problemática difundida actualmente sobre el trabajo doméstico y labores de cuidadores no remuneradas.

Garay y Espitia al analizar con enfoque de género el trabajo y el tiempo en Colombia reconocen dos elementos. Por un lado, se reconoce la importancia de implementar políticas y acciones que movilicen al Estado hacia una mayor asunción de responsabilidades con poblaciones con “trabajo doméstico no remunerado” (Garay y Espitia, 2022a, p. 74). Por otro lado, enuncian tres “dimensiones” por medio de las cuales se puede intervenir el caso de los “cuidadores” o “labores domésticas no remuneradas” que son: transferencias monetarias en clave de género, regulación de la relación entre trabajo remunerado y oficios domésticos, y, “atención de labores de cuidado” por medio de servicios financiados (Garay y Espitia, 2022a, p. 74). De manera que, la renta básica se engrana de manera adecuada y pertinente a problemáticas vigentes que requieren medidas de atención urgentes. La renta básica, en su concepción y objetivo de mayor alcance y eficiencia es flexible en la ejecución de sus características sin que esto comprometa su naturaleza. Es posible hablar de renta básica en Colombia iniciando por la intervención en los sectores más vulnerables y siendo cuidadosos de no repetir patrones de las políticas sociales convencionales de las cuales se hablaron en el primer apartado.

La discusión de la renta básica en Colombia se viene dando en el círculo académico a inicios de los 2000 (Giraldo, 2003, p. 9), sin embargo, fue en el 2020 con la llegada de la pandemia que se revivió el debate alcanzando el escenario político. Además del crecimiento de la pobreza por años en Colombia y las consecuencias económicas de la pandemia, en publicaciones del 2022 ya se hablaba de que la inflación sería un factor que recrudecería la situación de pobreza afectando los ingresos de los hogares en Colombia (Garay y Espitia, 2022b), así que la necesidad de una renta básica se hace imperante cada vez más.

Raventós (2010, p. 195) presenta nueve argumentos en favor de la implementación de una renta básica:

- Acaba con la estigmatización
- Incrementa la libertad
- Erradica la pobreza
- Acaba con la “trampa de pobreza y desempleo”
- Aumenta poder de negociación de los trabajadores
- Desmercantiliza la fuerza del trabajo
- Permite mayor libertad en la distribución del tiempo
- Mitiga la aversión al riesgo y permite mayor innovación
- Estimula el aumento salariales de trabajos poco atractivos

Finalmente, vale la pena considerar el factor político. No es suficiente con una fundamentación teórica, constitucional o filosófica, tampoco es suficiente una conceptualización de las problemáticas y las soluciones. Es necesario persistir en la apertura de una trayectoria política que brinde mayores oportunidades en la difusión de información, socialización, análisis y aprobación de la renta básica. De hecho, Garay y Espitia reconocen la necesidad del avance y aprobación en el Congreso de la República del proyecto de ley que propone la renta básica como una política permanente de Estado (2021, p. 7). Sin embargo, tal como se demostrará en el siguiente capítulo de la presente investigación, ni la trayectoria en el Congreso fue prometedora ni la aprobación posible.

Considerando el concepto de “posibilidad o viabilidad” presentado al inicio de esta sección y a lo largo del desarrollo del capítulo, a saber, las dificultades de la política social en Colombia, la oportunidad de una sociedad más vinculante y, finalmente, una

oportunidad para la redistribución y tributación que permita materializar apuestas de bienestar, se puede concluir que desde las posturas constitucionales, políticas y económicas se observa que el escenario colombiano tiene las condiciones para dar inicio a una renta básica.

Es necesario hacer hincapié en el aspecto de flexibilidad en la implementación mencionado por diferentes defensores de la renta básica. Existe viabilidad de implementación de una RB en Colombia en tanto que se puede instalar como una medida progresiva que vaya avanzando hacia una política caracterizada por la esencia propia de la propuesta. Esto implica que hay un margen prometedor en la apuesta.

Es posible considerar la implementación de una renta básica en términos de políticas públicas sociales con inclinaciones más universales por tres razones. Por un lado, porque políticas públicas basadas en alguna forma de universalización permite una redistribución del gasto público social lo cual se traduciría en avances hacia la igualdad. Por otro lado, porque permite la disminución de costos burocráticos. Y, finalmente, porque socava los estigmas sociales que traen consigo las transferencias monetarias focalizadas.

La renta básica es viable en términos de financiación, por lo menos por dos razones. Primero, porque al hacer ajustes en el campo tributario se recaudaría una cantidad considerable para materializar apuestas en política social como la presentada en la presente investigación. Y, segundo, porque la combinación de la inversión en las transferencias monetarias vigentes representaría un aporte significativo para una probable financiación. De hecho, un análisis de la Universidad de los Andes (Grupo de investigación en Macroeconomía, 2020) menciona sobre la propuesta de implementación de un mínimo vital, una sumatoria de opciones que permitirían, en términos de financiación, la materialización de la misma. En este mismo aspecto, la lectura que hace Olave Gutiérrez (2021) del análisis de protección social que hace el CID de la UNAL, en el marco de la pandemia en el 2020, donde se presenta una simulación de los incrementos en las transferencias e impacto de estas en un posible aumento de la pobreza menciona que “no solo es posible incrementar las transferencias monetarias a los sectores más vulnerables, sino que además se abre la puerta a la factibilidad permanente de una “renta básica en Colombia” (p. 41). En el siguiente capítulo se exploran las fuentes de financiación propuestas en los proyectos de ley que buscan una renta básica o una ley de una naturaleza similar.



## **4. Capítulo 4 – Resultados: La renta básica en Colombia, trayectoria de los proyectos de ley en el Congreso de la República entre 2010 y 2022**

El presente capítulo constituye los resultados de la indagación mediante fuentes empíricas por medio de las cuales se pretende identificar y analizar los actores, trayectorias y propuestas de los proyectos de ley sobre la renta básica en Colombia. Los proyectos de ley que se abordan en el presente estudio son los radicados entre los años del 2010 y el 2022, de manera que a partir de los datos proporcionados se logre precisar cuál es el panorama político en torno a la renta básica. Esta sección reseña los principales hallazgos sobre alcances y obstáculos que enfrenta una posible implementación de la renta básica en Colombia.

Este capítulo está dividido en tres grandes secciones, principalmente. En primer lugar, se inicia con un esbozo breve, mediante un diagrama de flujo, del recorrido natural de los proyectos de ley desde su radicación en una de las cámaras del Congreso hasta la sanción y promulgación presidencial que la convierte como nueva ley. Se describe cada etapa del proceso como un primer paso para, posteriormente, analizar el recorrido legislativo de cada proyecto seleccionado.

En segundo lugar, se identifican los proyectos de ley objeto de estudio. Se describen elementos generales de los proyectos tales como: proyectos seleccionados, criterios de selección, actores proponentes, periodos de radicación, tipos de leyes, comisiones involucradas y estado actual de proyectos. Este último apartado especifica los datos en perspectiva bicameral y unicameral, es decir, analiza la información por cámara y en total. Esta sección finaliza con la identificación de la trayectoria de los proyectos de ley orientados hacia la renta básica en el Congreso.

En tercer lugar, se presenta un análisis de las propuestas. En cada proyecto se considera la fundamentación ética, constitucional o jurídica, el objetivo de las iniciativas, la población beneficiada, condiciones para acceder al bien propuesto, monto de la iniciativa, duración en el tiempo de la renta básica, costo fiscal de la propuesta identificando su viabilidad y las principales fuentes de financiación. Este último apartado finaliza con algunas reflexiones orientadas hacia la renta básica en Colombia.

## **4.1 Trámite de proyectos de ley en el Congreso**

Los proyectos de ley en Colombia tienen un curso establecido para toda propuesta que quiera convertirse en ley. Aunque, hay por lo menos, 3 tipos de leyes diferentes en Colombia —ordinaria, estatutaria y orgánica— el recorrido, en general, es el mismo con algunas variantes para leyes estatutarias y orgánicas como menciona el profesor Torres (Periódico Unal, 2021). La guía básica de la estructura y funciones del Congreso describe a detalle el trámite legislativo de los proyectos de ley en Colombia amparados en el artículo 139 de la Ley 5 de 1992 (Vanegas, 2018, p. 38-56). La figura 1 presenta un diagrama de flujo que pretende ilustrar con claridad el trámite legislativo de una ley ordinaria en Colombia.

Figura 1

Trámite legislativo de ley ordinaria



*Nota:* elaboración propia con base en información de la Cámara de Representantes (s.f.).

## **4.2 Proyectos de ley relacionados con la renta básica**

En el contexto colombiano la discusión sobre la renta básica dejó de ser una temática discutida solo en el ámbito académico para incursionar en la discusión pública y política. De manera que en un camino con propósitos de implementación de renta básica esa ampliación del escenario de discusión se constituye como un avance significativo en sociedades en lucha contra la desigualdad social. Martínez y Sánchez (2020) reconocen el interés vigente y relevante que ha mostrado la CEPAL por “profundizar en los derechos sociales de la población latinoamericana” (p. 13). Además de la necesidad de políticas específicas enfocadas en la redistribución urgente por la profundización de la desigualdad por la emergencia sanitaria y lo que llaman “tensiones en materia de reconocimiento” (p. 13). El presente análisis de las propuestas de renta básica en Colombia tiene como punto de partida los proyectos de ley radicados desde el 2010 hasta el 2022 que se analizan a continuación desde distintas perspectivas con el propósito de explorar la renta básica como un posible acuerdo redistributivo con avances fundamentales para el reconocimiento.

### **4.2.1 Selección de proyectos**

Una búsqueda inicial de los proyectos en el periodo seleccionado para la investigación arroja una cifra preliminar de 28 proyectos. Sin embargo, es adecuado precisar que al profundizar más en cada uno de los proyectos se encontró que el proyecto 289/2020 de la Cámara de Representantes ya había sido aprobado en Cámara y enviado al Senado con nomenclatura (443/21). De manera que ambos proyectos fueron contados como uno, al tratarse del mismo. Así las cosas, la presente investigación aborda 27 proyectos de ley recolectados en búsquedas preliminares como se expresa en la tabla 9.

#### **Tabla 9**

*Resultados preliminares*

**Resultados preliminares de la búsqueda de proyectos**

	Renta básica	Renta vida	Mínimo vital	Ingreso vital	Ingreso solidario	Ingreso mínimo garantizado	Vida digna	Subsidio	Total
Resultados arrojados	4	4	3	2	2	3	1	8	27

*Nota:* elaboración propia con base en proyectos de ley radicados en el Congreso.

La tabla 10 ilustra las denominaciones usadas en la búsqueda y selección de los proyectos de ley adecuados para un análisis de la trayectoria de la renta básica en Colombia, y define el número de proyectos, tanto seleccionados como excluidos del estudio, por cada una de las dos cámaras del Congreso:

**Tabla 10**

*Denominación y número de proyectos seleccionados*

**Denominación de los proyectos<sup>4</sup>**

		Renta básica	Renta vida	Mínimo vital	Ingreso vital	Ingreso solidario	Ingreso mínimo garantizado	Vida digna	Subsidio <sup>5</sup>	Total
Cámara	Seleccionado	3	4	1	0	0	1	0	1	<b>10</b>
	No seleccionado	0	0	0	0	0	0	1	0	<b>1</b>
Senado	Seleccionado	1	0	0	3	2	2	0	2	<b>10</b>
	No seleccionado	0	0	1	0	0	0	0	5	<b>6</b>

*Nota:* elaboración propia con base en proyectos de ley radicados en el Congreso.

<sup>4</sup> Se usa el término “Denominación” aquí para hacer referencia a las distintas formas de referirse conceptualmente a unos principios básicos establecidos de renta básica.

<sup>5</sup> Se seleccionaron únicamente aquellos proyectos nombrados con este término que están orientados teórica y conceptualmente a la renta básica.

Como lo evidencia la tabla anterior, se seleccionan 10 proyectos de ley radicados en la Cámara de Representantes y se excluye 1 por incumplimiento de características detalladas a continuación. Respecto a los proyectos radicados en el Senado se seleccionaron 10 proyectos y se excluyeron 6.

La selección de los proyectos se hizo reconociendo las diferentes denominaciones usadas en los títulos de los proyectos de ley para referirse a las propuestas que conceptualmente se pueden asociar con la renta básica. Se seleccionaron 8 denominaciones para la búsqueda y selección de los proyectos y se tuvo en cuenta el cumplimiento de por lo menos 5 de los 6 criterios seleccionados como características mínimas de la renta básica. Philippe van Parijs (2020) presenta una caracterización de 6 grandes aspectos que distinguen la renta básica de cualquier otro programa de ingresos (p. 32). A modo de contraste, el autor presenta que la renta básica debe ser 1) un ingreso “pagado en efectivo mejor que en especie” y de forma regular, 2) pagado por una comunidad política que puede financiar el ingreso mediante redistribución o distribución (Van Parijs, 2020, p. 35). 3) al entenderse como un derecho y obligación de ciudadanía la renta se propone para todos los ciudadanos, aunque entendiendo unas precisiones razonables donde se puede restringir a niños, presos y no ciudadanos (Van Parijs, 2020, p. 37). 4) es un ingreso de manera individual, “pagada a cada miembro individual de la comunidad”, y 5) sin comprobación de medios y 6) sin trabajo requerido (Van Parijs, 2020, p. 42).

Con base en lo anterior, se proponen 6 características seleccionadas en la investigación —a saber, en efectivo, regular, incondicionada, universal, población inicial vulnerable, sin contraprestación laboral— que se basan, principalmente, considerando dos elementos. Por un lado, en la caracterización anterior, y por otro, reconociendo la discusión en el contexto colombiano, discusión que no considera la cobertura universal. Así las cosas, la Tabla 11 ilustra el número de proyectos por denominación, el cumplimiento o no de cada una de las 6 características seleccionadas y el total de proyectos, por denominación resultante de la selección.

Tabla 11

Criterios de selección de proyectos

Criterios de selección de proyectos de ley									
Denominación	N° PL	PL	Transferencia en efectivo entregada directamente al ciudadano	De forma regular	No condicional	Con tendencia universal*	Población inicial vulnerable (sin remuneración)**	Sin contratación laboral	Total PL seleccionados
Renta básica	4	340/2020C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4
		023/2020C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
		137/2021C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
		402/2021	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Renta vida	4	359/2020C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4
		043/2020C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
		026/2021C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
		579/2021C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Mínimo vital	2	049 2019C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1
		155/10	X	X	X	X	X	X	
Ingreso vital	3	416/2021	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
		147 2021	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
		347/22	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Ingreso solidario	2	310/20	✓	✓	✓	✓	✓	✓	2
		054 2020	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Ingreso mínimo	3	027 2014	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
		064/14	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
		044/2020	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

garantizado										
Vida digna	1	359/2020C	X	X	X	X	X	X	X	0
Subsidio	8	289/2020C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3
		047/15	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	
		137/18	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
		100/12	✓	X	X	X	X	X	X	
		236/13 acum	✓	X	X	X	X	X	X	
		231/13								
		040/13 acum	✓	X	X	X	X	X	X	
		076/13								
		045/13	✓	X	X	X	X	X	X	
		076/13 acum	✓	X	X	X	X	X	X	
		040/13								
<b>Total</b>	27									<b>Total</b> 20

\*No significa que la propuesta involucra a todos los ciudadanos, sino que reconoce el carácter universal de la renta básica y la búsqueda del camino para alcanzarla.

\*\* Philippe van Parijs (2020, p. 69) reconoce que la renta básica universal supone un camino largo en donde es fundamental iniciar con la construcción de “primeros ingredientes de un programa completo de asistencia social”, de manera que las propuestas focalizadas en grupos vulnerables pueden constituirse como buenos inicios en la búsqueda de la implementación de una renta básica universal.

*Nota:* elaboración propia con base en criterios de selección de la investigación.

Como se observa en el cuadro, una búsqueda inicial considerando 8 distintas denominaciones asociadas al concepto de renta básica arrojaron 27 proyectos de ley radicados en el congreso entre 2010 y 2022. Sin embargo, después de la revisión de los

proyectos a la luz de las seis características mínimas de la renta básica se optó por seleccionar solo 20 proyectos los cuales se explicarán con más detalle a continuación.

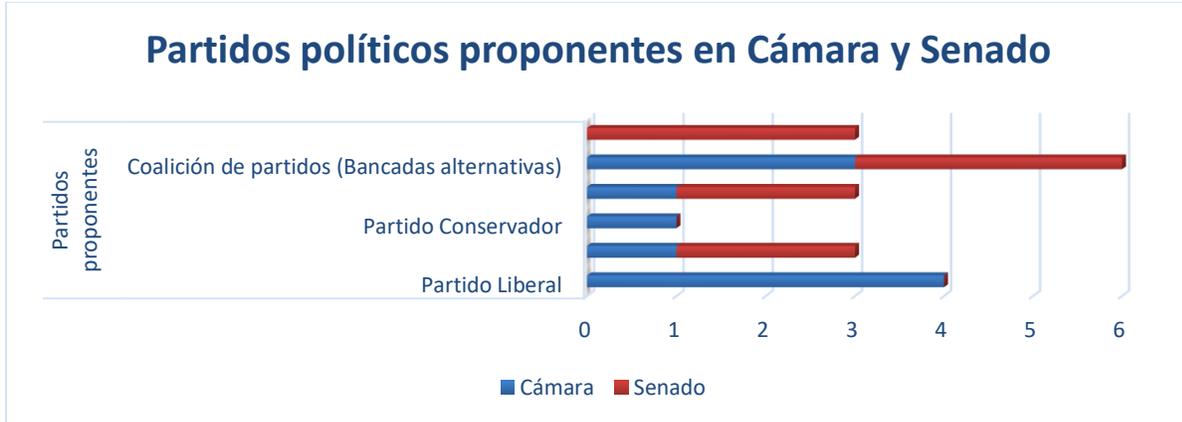
Se hacen tres precisiones importantes en cuanto a la selección de los proyectos y la relación conceptual con el término. En primer lugar, el proyecto radicado en la Cámara de Representantes bajo la denominación de “vida digna” se excluye porque se centra en beneficios aplicados al sector financiero y el impuesto al patrimonio mas no a una transferencia monetaria directa al ciudadano. En segundo lugar, considerando la denominación de “mínimo vital” se excluye de la investigación el proyecto de ley 155 de 2010, radicado en el Senado, fundamentalmente, porque su objetivo es crear beneficios parafiscales y tributarios a empleadores de personas de la tercera edad. Esto implica que no hay una transferencia monetaria directa para el ciudadano de la tercera edad, más bien la propuesta incluye la prestación de un servicio, elemento que lo excluye de los principios básicos de la renta básica. Además, se reconoce que la fuente de información primaria usada en la investigación no tiene en sus publicaciones ninguna información detallada respecto a la propuesta. Finalmente, teniendo en cuenta la categoría de “subsidio” se excluyen del análisis de la presente investigación 5 proyectos de ley radicados entre el 2012 y 2013 por no incorporar uno de los elementos fundamentales de la renta básica como es la universalidad de la propuesta o, en su defecto, focalizado en un grupo vulnerable. Como resultado preliminar del rastreo y selección de proyectos de ley se obtienen 20 proyectos de ley radicados en el Congreso de la República de Colombia desde 2010 hasta el 2022 que buscan la implementación de una renta básica en el país.

### **4.2.2 Actores**

Ahora bien, el Congreso determina que por lo menos 12 distintos actores pueden redactar y radicar un proyecto de ley en el Congreso de la República. Sin embargo, los 20 proyectos sujeto de este estudio fueron propuestos por miembros del Congreso de distintos partidos políticos como se evidencia en la figura 2:

#### **Figura 2**

*Partidos políticos proponentes sobre renta básica en el Congreso*



*Nota:* elaboración propia con datos tomados de proyectos de ley radicados en el Congreso, 2022.

Las bancadas alternativas han sido las que mayor número de proyectos han presentado. Ha sido un trabajo integrado por senadores y representantes del Polo Democrático, Decencia, Alianza Verde, Colombia Humana, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, Partido Comunes, Cambio Radical, Alternativa Santandereana y Movimiento Alternativo Indígena y Social. Y, de manera particular, uno de los proyectos se enuncia de manera explícita la participación ciudadana en una convocatoria nacional que posteriormente se convirtió en proyecto de ley. Este es el caso del proyecto 402/2021 radicado en el Senado que se nutrió de dos fuentes fundamentales de construcción de información. Por un lado, los aportes realizados por una cumbre llamada “Cumbre social y política por la renta básica permanente ya” realizada el 11 y 12 de marzo del 2021 y que contó con la participación de más de 1865 personas de distintas organizaciones y disciplinas (Eljach y Mantilla, 2021, p. 15).

Por otro lado, el proyecto contó con la participación del diseño y difusión de la propuesta de importantes académicos como Luis Jorge Garay y Jorge Espitia, dos académicos que han liderado la investigación sobre las posibilidades de instaurar una renta básica en Colombia (Agencia de información laboral, 2021). Esto es particularmente importante porque como mencionan Martínez y Sánchez hay dos tipos de procesos políticos que dan lugar a medidas redistributivas, una “decisiones acordadas entre intereses en conflicto a través de acuerdos” y la segunda, “decisiones ‘desde arriba’” (2020, p. 20). Si se consideran los proyectos de ley como un paso hacia la búsqueda de la redistribución se estaría hablando de “decisiones tomadas por actores políticos sin mayor consulta...”, pero, a diferencia del conflicto generado con la visión de

actores representantes de élites (Martínez y Sánchez, 2020, p. 20), estas decisiones pretenden dejar todo en su lugar.

La siguiente tabla presenta una caracterización de los principales actores y que ilumina la comprensión de la participación de estos en la discusión sobre la renta básica:

**Tabla 12**

*Principales actores en la discusión sobre la renta básica*

<b>Partido</b>	<b>N° de integrantes</b>	<b>Características</b>	<b>% Rep. en Congreso</b>
Decencia	2 Representantes a la Cámara y 2 al Senado	Partido en oposición al gobierno	1.19% y 1.89% respectivamente
Alianza Verde	9 Representantes a la Cámara y 9 al Senado	Partido en oposición al gobierno	5.36% y 8.49% respectivamente
Colombia Humana	1 Representante a la Cámara y 1 al Senado	Partido en oposición al gobierno	0.6% y 0.94% respectivamente
FARC	5 Representantes a la Cámara y 4 al Senado	Partido en oposición al gobierno	2.92% y 3.77% respectivamente
Comunes	4 Representantes a la Cámara y 5 al Senado	Partido en oposición al gobierno	2.38% y 4.72% respectivamente
MAIS	2 Representantes a la Cámara y 1 al Senado	Partido en oposición al gobierno	1.19% y 0.94% respectivamente
Alternativa Santandereana	1 Representante a la Cámara y 1 al Senado	Independiente	0.6% y 0.94% respectivamente
Polo Democrático	2 Representantes a la Cámara y 5 al Senado	Partido en oposición al gobierno	1.19% y 4.72% respectivamente
Cambio Radical	30 Representantes a la Cámara y 16 al Senado	Independiente aunque cercano al gobierno	17.86% y 15.09% respectivamente

*Nota:* elaboración propia con datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes (Congreso visible, 2021) y el Balance legislativo de Colombia (Directorio legislativo, 2022).

### 4.2.3 Detalles de trámite

- Periodos

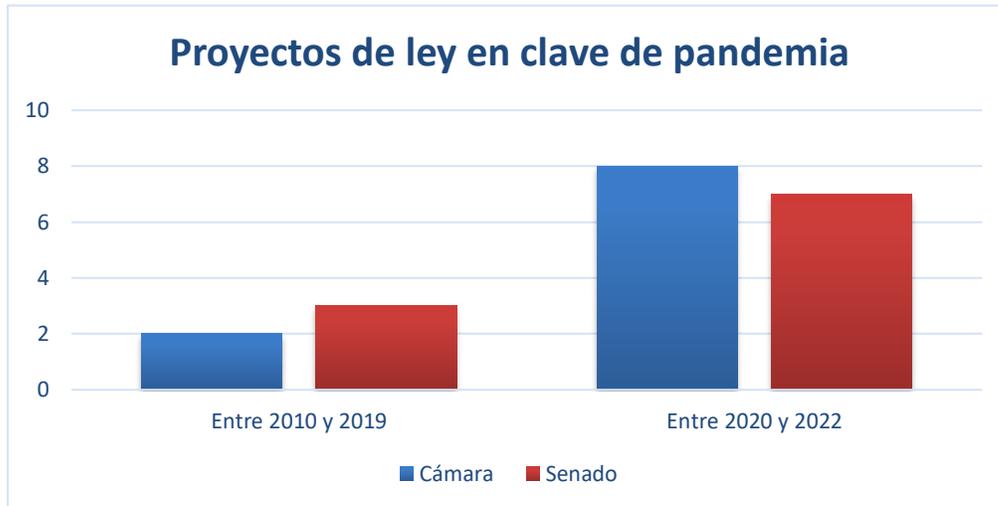
Un análisis correspondiente al número de proyectos de ley propuestos al Congreso deja ver que, la mayor concentración de propuestas de renta básica se da a causa de la contingencia sanitaria por el Covid-19 en el 2020. Entre el 2010 y el 2019 se radicaron 3 proyectos en el Senado y 2 proyectos en la Cámara de representantes. Mientras que, a partir de abril del 2020, mes en el que se radicó el primer proyecto de ley en el Congreso, se presentaron 8 proyectos en Cámara entre 2020 y 2021 y 7 en el Senado entre 2020 y 2022 como se muestra en las figuras 3 y 4:

**Figura 3**

*Relación Cámaras-Proyecto-Año*



*Nota:* elaboración propia con base en análisis de proyectos radicados en el Congreso, 2023.

**Figura 4***Proyectos - Pandemia*

*Nota:* elaboración propia con base en análisis de proyectos radicados en el Congreso, 2023.

Es claro que la pandemia agudizó y visibilizó la necesidad de proyectos, programas o políticas que den respuestas y soluciones a las familias en condición de pobreza, extrema pobreza, o situación de informalidad laboral. El capítulo uno ahonda en las condiciones económicas y sociales del país en términos de pobreza.

- Tipos de ley

Teniendo en cuenta el tipo de ley que se busca en las propuestas seleccionadas se encuentra que 16 de los 20 proyectos coinciden en proponer una ley ordinaria, 3 no reportan qué tipo de ley se está proponiendo y tan solo 1 propone una ley estatutaria como se muestra en la figura 5.

**Figura 5**

*Tipo de ley de los proyectos*



*Nota:* elaboración propia con base en análisis de proyectos radicados en el Congreso, 2023.

Estos datos han de entenderse dentro del marco constitucional vigente para los tipos de ley en Colombia. Así, bajo el artículo 150: “Corresponde al Congreso hacer las leyes...”, hay diferencias en los tipos de ley, estatutaria, orgánica y la ley ordinaria. El siguiente cuadro ilustra esta clasificación:

**Tabla 13**

*Tipos de ley en Colombia*

	<b>Ley Estatutaria</b>	<b>Ley Orgánica</b>	<b>Ley Ordinaria</b>
<b>R</b>	Artículo 152 de la Constitución	Artículo 151 de la	Artículo 146 de la
<b>E</b>	Política de Colombia y artículo	Constitución Política de	Constitución Política
<b>F</b>	207 de la Ley 5ta de 1992:	Colombia y artículo 206 de	de Colombia y los
<b>C</b>		la Ley 5ta de 1992:	artículos 117 y 118
<b>O</b>			de la Ley 5ta de
<b>N</b>			1992:
<b>S</b>			
<b>T</b>			
<b>M</b>	a) Derechos y deberes	a) Se encarga de los	Son las leyes con
<b>A</b>	fundamentales de las personas	reglamentos del Congreso	tramitación sencilla
<b>T</b>	y los procedimientos y recursos	y de cada una de las	y que para su
	para su protección;	Cámaras.	aprobación no

E R I A S  Q U E  R E G U L A	b) Administración de justicia;	b) Se encarga de las	requiere el total de
	c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;	normas sobre preparación.	los asistentes de la corporación o comisión en la que se tramite
	d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. e) Estados de excepción. f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la Ley.	c) Aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. d) Aprobación y ejecución del plan general de desarrollo y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.	
C O N D I C I O N E S	Debe ir a la Corte Constitucional para revisar su constitucional.	Requieren, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.	Requiere de mayoría simple. Tiene aplicación en todas las decisiones que adopten las Cámaras Legislativas.
	Estas leyes no podrán expedirse por facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República.	Tiene un trámite especial para su expedición por su importancia jurídica.	
	Su trámite debe darse en una legislatura	Su trámite debe darse en una legislatura	Su trámite puede darse en máximo dos legislaturas (Art. 162)

*Nota:* elaboración propia con datos tomados de la Constitución Política, Ley 5ta de 1992 y página web del Senado de la República (s.f.).

Considerando la naturaleza de las leyes en Colombia se puede inferir que, la renta básica en su concepción como ley no encaja dentro de los derechos constitucionales, más bien, es una ley por la cual se transita hacia la garantía de derechos constitucionales.

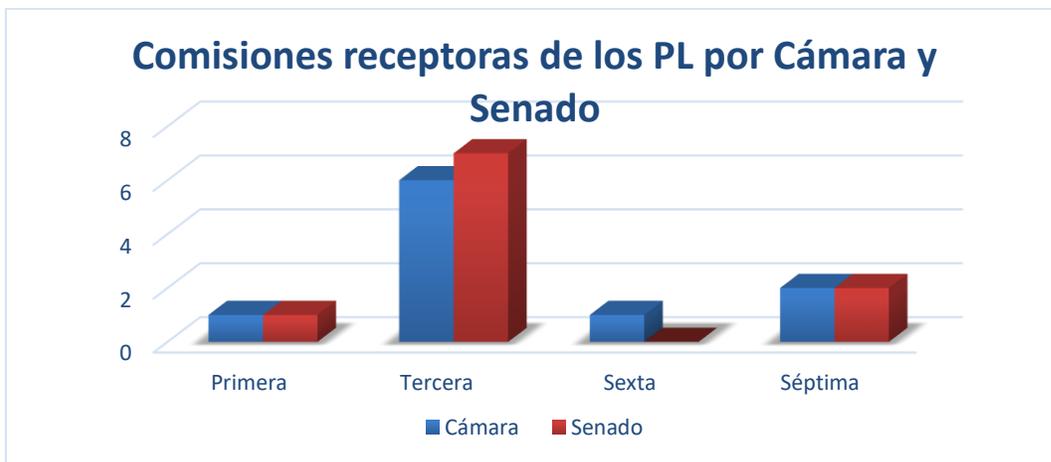
- Comisiones

De las catorce comisiones integradas en el Congreso de la República, 7 en cada cámara, 4 están relacionadas con los proyectos de ley en estudio. Las dos cámaras con mayor recepción son la Séptima con 4 proyectos asignados y la Tercera con 13. Una revisión de los temas tratados en cada una de esas dos comisiones deja ver que la Comisión Séptima es la encargada de tramitar proyectos relacionadas con lo

social, salarial, organizaciones sindicales, previsión social, fondos de prestaciones, economía solidaria y asuntos de la mujer y familia (Cámara de Representantes, [Cámara]s.f.). Por su parte, la Comisión Tercera se encarga de proyectos relacionados con asuntos financieros como crédito, banca, valores, planeación nacional, impuestos, contribuciones y exenciones tributarias, etc. (Cámara, s.f.). De manera que, de acuerdo con la proporción observada, la discusión de la renta básica está más en el plano de lo económico y lo financiero que en lo social.

## Figura 6

*Comisiones receptoras de los PL por Cámara y Senado*



*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.

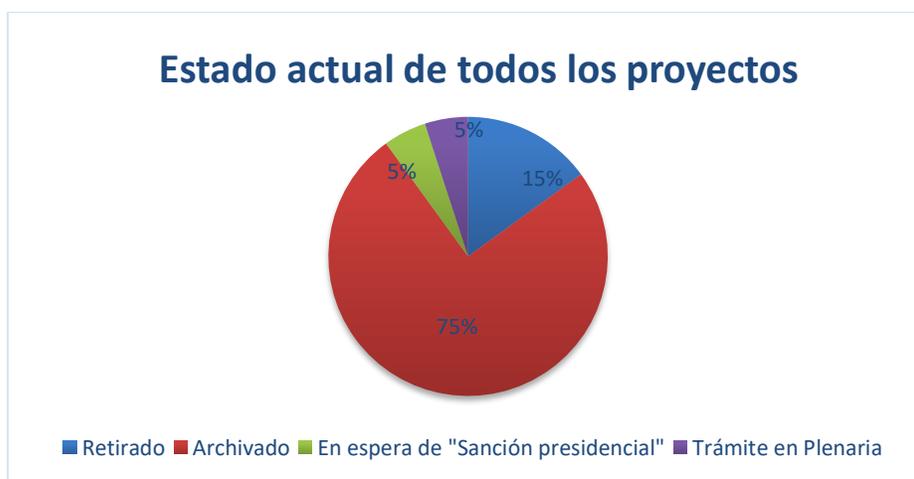
- Estado actual de los proyectos

Como se citó en un apartado anterior, entre 2020 y 2022 se presentaron 15 proyectos de ley, 8 en Cámara y 7 en Senado, en busca de una renta básica, una cifra no despreciable considerando la gravedad del contexto ocasionado por la pandemia. Sin embargo, no fue una trayectoria prometedora. Sin tener en cuenta la división por cámaras se encuentra que 13 de los proyectos se encuentran archivados, 1 retirado y tan solo 1 ha logrado avanzar en los debates y ser remitido a la cámara siguiente, ahora se encuentra pendiente discutir ponencia para primer debate en el Senado. Hasta el segundo semestre del 2022 cursaron 4 proyectos con una trayectoria más larga en el Congreso. Uno en trámite en plenaria, dos más en trámite en comisión y uno pendiente de ser enviado a comisión en Senado (como se puede observar en la tabla de trayectoria). Finalmente,

para el primer semestre del 2023 se encontró que de los cuatro proyectos con mayor trayectoria dos fueron archivados, uno retirado por el autor y solo uno logró escalar y llegar a la espera de “Sanción presidencial” (proyecto 443/21). Sin embargo, este fue archivado por tránsito de legislatura. El proyecto 443/21 pretendió una transferencia monetaria a mujeres cuidadoras. Considerando, nuevamente a Martínez y Sánchez (2020), para que las “medidas desde arriba” tengan éxito es necesario considerar voluntad y capacidad del gobierno para “adoptar medidas que con frecuencia atentan contra el poder de las élites” (p. 20). De manera que, considerando el porcentaje de los proyectos archivados, tal como se evidencia la siguiente figura, es fundamental ahondar en la trayectoria de cada caso.

### Figura 7

*Estado actual de los proyectos*



*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.

La tabla 14 representa gráficamente la trayectoria de cada uno de los proyectos vinculados a la investigación a lo largo de las 13 fases que compone el recorrido de un proyecto de ley en el Congreso de la República. Así las cosas, dicha trayectoria se puede expresar de la siguiente manera: un 6% fue eliminado en segunda fase, un 53% en tercera y un 41% en cuarta fase. Solo un proyecto de los 20 seleccionados logró avanzar en el Congreso representando un 5% de las propuestas presentadas entre el periodo en cuestión. Si bien el avance de los proyectos no da suficiente oportunidad para discutir

sobre la temática es preciso mencionar que hay un inicio significativo en la vinculación del tema en la agenda pública.

**Tabla 14** Trayectoria de los PL sobre renta básica

TRAYECTORIA DE LOS PL SOBRE RENTA BÁSICA																		
#	PL	Presentación del proyecto	Traslado a comisión	Ponencia para primer debate				Debate en comisión	Ponencia para segundo debate	Debate en plenaria	Traslado a la siguiente Cámara	Numeración en nueva cámara	Ponencia para primer debate	Debate en comisión	Ponencia para segundo debate	Debate en plenaria	Sanción presidencial	Observaciones
				Asignación de ponente	Informe sobre conveniencia del PL	Sugerencias o cambios al PL	Recomendación para debate Aprobado/Negado /Archivado											
1	027/2014																	Retirado. ART. 155 DE LA LEY 5ª DE 1992
2	064/14																	Archivado por incumplimiento ART. 190 / LEY 5ª DE 1992
3	047/15																	Archivado por vencimiento de términos
4	137/18																	Archivado Art. 190 ley 5 de 1992 y Art. 162 de la CP
5	049/2019C																	Retirado. ART. 155 DE LA LEY 5ª DE 1992. NOVIEMBRE 13 DE 2019
6	340/2020C																	Archivado bajo artículo 190 de la Ley 5 de 1992. En la página de la Cámara aparecen en estado "Trámite en Plenaria y Comisión" respectivamente.
7	359/2020C																	
8	023/2020C																	ACUMULADO 043/2020C.
9	043/2020C																	ACUMULADO 023/2020C.
10	310/20																	Archivado por vencimiento de términos de acuerdo al artículo 192 de la Ley 5ª de 1992
11	044/2020																	Archivado Art. 190 de la ley 5 de 1992
12	054/2020																	Archivado Art. 190 de la ley 5 de 1992
13	289/2020C																	Actualmente se encuentra en estado "Sanción presidencial"
14	137/2021C																	Retirado. ART. 184 LEY 5ª DE 1992 EL 10 DE NOV. 2021
15	402/2021																	Archivado Art. 190 de la ley 5 de 1992
16	026/2021C																	Archivado Art. 190 de la ley 5 de 1992
17	579/2021C																	Archivado, de conformidad al Artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y en concordancia con lo
18	416/2021																	Archivado Art. 190 de la ley 5 de 1992
19	147/2021																	Archivado. A pesar de la radicación del proyecto y el envío a comisión no hay registro de gaceta con el informe para primer debate. [Sin especificidad de art. o ley.]
20	347/22																	Archivado por retiro del autor

*Nota: elaboración propia con base en datos de los proyectos de ley radicados en el Congreso de la República.*

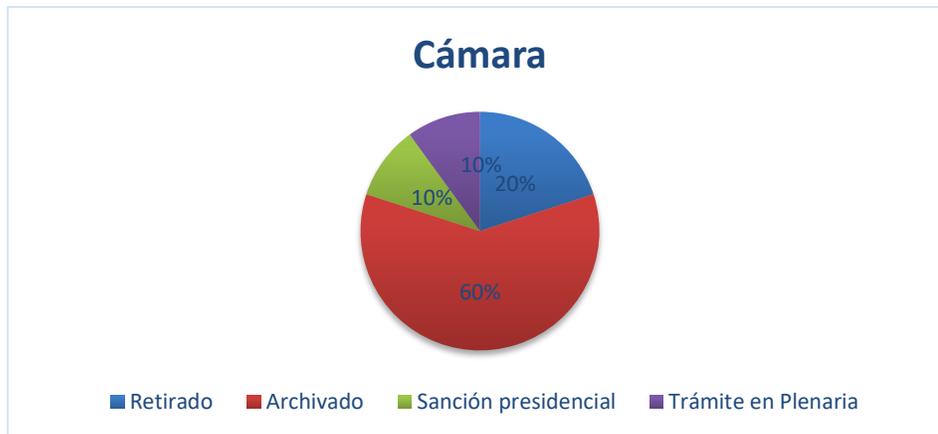


- Estado de Proyectos de ley en Cámara de Representantes

10 son los proyectos que se han radicado en la Cámara de Representantes entre 2010 y 2022 con el propósito de buscar una renta básica en el país. Dos proyectos de ley fueron radicados en la Cámara entre 2010 y 2019 los cuales se encuentran en estado “Retirado”. Ocho fueron radicados entre 2020 y 2021 de los cuales cuatro fueron archivados rápidamente, dos fueron acumulados y están en trámite en comisión, y uno más después de haber sido aprobado en primer debate fue archivado por recomendación de “Prosperidad social y Hacienda”. Solo un proyecto logró encontrarse en estado de “Sanción presidencial”, lo cual implica la aprobación en las dos Cámaras.

**Figura 8**

*Estado de PL en la Cámara*



*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.

- Estado de Proyectos de ley en Senado

Los proyectos de ley en el Senado han avanzado menos que en la Cámara de Representantes. 9 de los 10 proyectos se han archivado, solo uno logró avanzar a la espera de ser enviado a una Comisión, pero en esa instancia fue retirado por su autor.

**Figura 9**

*Estado de PL en el Senado*



*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.

### 4.2.1 Trayectoria

El anexo 1 da cuenta de las tablas en Excel que registran de manera particular y precisa el curso de cada uno de los proyectos de ley seleccionados para el presente estudio radicados en el Congreso entre el periodo 2010 y 2022. Como se ilustró en un apartado anterior, hay 13 fases que debe cursar y aprobar cada proyecto presentado. De acuerdo con la trayectoria de los proyectos vinculados al presente trabajo se encuentra, en primera medida que, siguiendo el artículo 151 del Proceso Legislativo Ordinario (Vanegas, 2018, p. 22) cuando dos proyectos cursan al mismo tiempo en el Congreso pueden ser acumulados, de manera que cuatro proyectos fueron acumulados en dos parejas cada uno, lo cual reduce el número de proyectos analizados en perspectiva de trayectoria de 20 a 18. Así las cosas, un proyecto fue retirado en la fase 1 del proceso, 9 fueron negados y archivados en la fase 3 y 6 en la fase 4 lo cual implica que hasta el 2022 hubo 2 proyectos en curso. 1 proyecto en espera en la fase 3 y uno en espera en la fase 13. Solo el proyecto de ley 289/2020C de la Cámara logró avanzar en el Congreso alcanzando decisiones aprobatorias en las fases 1 a la 13, fue enviado al Senado donde fue numerado como proyecto 443/21 del Senado y llegó a estar a la espera de la sanción presidencial para convertirse en ley. La figura 10 ilustra el porcentaje de los proyectos rechazados y archivados en las cuatro primeras fases de la trayectoria. Solo se tienen en cuenta las primeras cuatro fases del proceso ya que fueron en estas donde se dio el rechazado y archivado de las propuestas:

# Justicia social, Estado social de derecho y Renta básica

## Conclusiones

---

### Figura 10

*Proyectos negados y archivados en fase*



*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.

La corta trayectoria de los proyectos de ley en el Congreso anticipa un arduo trabajo en la arena política. En la introducción del presente trabajo se indicó la importancia que tiene para la discusión sobre la renta básica haber pasado del plano académico al plano legislativo, sin embargo, la llegada a esta instancia augura un fuerte trabajo y compromiso tanto pedagógico como legislativo para impulsar el avance en el Congreso de propuesta de este talante. Ahora bien, el avanzado curso del proyecto 289/2020C se constituye como un buen inicio para programas y políticas con perspectiva progresiva en términos de mejora e implementación de una política social hacia la universalidad, dignidad, reconocimiento y redistribución eficiente (Martínez y Sánchez, 2020, p. 16).

### 4.3 Análisis de propuestas

Hay cuatro grandes componentes que recogen la fundamentación de los proyectos, a saber, componente legal, de acuerdo internacional, ético y de contexto. El componente legal incorpora una fundamentación constitucional donde se citan, de manera recurrente los siguientes artículos constitucionales: 1, 2, 5, 13, 46, 47, 48, 49, 52, 54, 68, 70. Además, se fundamentan los proyectos en sentencias de la Corte Constitucional que han defendido derechos y garantías mínimas a población específica como adultos mayores y en favor de la mujer. A este reconocimiento de derechos se le suman la cita de acuerdos internacionales fundamentales como la Declaración de Derechos Humanos, el Pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales, el Protocolo San Salvador, el artículo 46 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Convención sobre Derechos de personas con discapacidad. Algunos proyectos, sobre todo aquellos basados en la renta básica, apelan a conceptualizaciones y caracterizaciones relacionadas con la dignidad humana, la protección de derechos de existencia, ciudadanía, libertades. Finalmente, y mayormente las propuestas en el marco de la pandemia, consideran la situación económica y social, además del fenómeno creciente de la pobreza, la desigualdad, desempleo y economía informal.

Considerando los objetivos que persiguen los distintos proyectos, el camino es alentador. 9 de los 20 proyectos que se presentaron en el Congreso buscaron que fuera una política de Estado. De los 2 que cursaron hasta el 2022, uno buscó un programa transitorio y uno un subsidio como derecho especial (ver tabla 15). Hasta el 2022 cursó 1 proyecto de carácter individual y uno para población focalizada, específicamente dirigido a mujeres cabeza de hogar (ver tabla 16). En términos de condicionalidad de los proyectos ninguno reconoce la universalidad como una apuesta viable para alcanzar garantías básicas de bienestar. Sin embargo, sí parten del principio de la focalización, uno hacia hogares en situación de pobreza y el otro focalizado hacia mujeres cabeza de hogar (ver tabla 17). De cualquier modo, un reconocimiento, aunque básico, de la necesidad y utilidad de políticas sociales universales auguran un buen inicio e importancia si lo que se busca es proveer “a toda la población de una serie de beneficios similares y de alta calidad” como define Martínez y Sánchez el entendido de políticas sociales universales (2020, p. 16). Respecto al monto de las propuestas estas se mueven en un margen entre \$350.000 y un salario mínimo (ver tabla 18). Las propuestas, aunque la mayoría en el marco de la pandemia, en el 2020 y 2021, fueron pensadas como

# Justicia social, Estado social de derecho y Renta básica

## Conclusiones

---

transferencias por un periodo de tiempo en específico, 13 de los 20 proyectos analizados consideraron proponer una renta permanente (ver tabla 19). La pregunta fundamental en el escenario de discusión política es ¿se puede pagar una renta básica? (Van Parijs, 2020, p. 53) y aquí convergen tres áreas: financiación, alcance e impacto, a este cuestionamiento no hay una única respuesta, de hecho, van Parijs define que las propuestas “serias” sobre renta básica plantean unos inicios específicos y contextualizados para cada caso (2020, p. 53). En este sentido, las propuestas de renta básica en Colombia reconocen grados específicos del programa con miras a la construcción progresiva de una nación más justa y equitativa.

Los apartados de fuente de financiación de los proyectos son bastante alentadores. La tabla 20 sintetiza las principales propuestas que responden a la pregunta de dónde o quién financia una propuesta ambiciosa como la renta básica. Fundamentalmente las propuestas van desde la reorganización del recaudo mediante ajustes a los impuestos progresivos hasta la inaplicación de descuentos y rebajas de impuestos, apropiaciones presupuestales de programas sociales, aportes a parafiscales, reordenamiento del gasto público, uso del Fondo de mitigación de emergencia y donaciones, etc. Considerando las propuestas de reorientación tributaria y redistribución Martínez y Sánchez mencionan como idea de la economía neoclásica que “la redistribución se debía llevar a cabo a través del gasto social, mientras que en el caso de los impuestos lo único importante era cuánto se recaudaba”, dicotomía que debe dejarse atrás para reconocer su reintegración (2020, p. 17). La financiación es ese eslabón que vincula la política social con la política tributaria, y parte de la atención está en el origen del gasto público, marcando una diferencia importante el tipo de impuestos, progresivos o regresivos, que financia cada propuesta (Martínez y Sánchez, 2020, p. 18). Así que, en términos generales, se puede

decir que la síntesis de las fuentes de financiación de los proyectos en curso en el Congreso sugiere una tensión entre lo regresivo y lo progresivo, con una leve transición a lo progresivo.

**Tabla 15**

*Objetivo de la iniciativa*

	Fondo especial de IMG	Política de Estado	Política Nacional	Programa transitorio	Programa (Modificación)	Subsidio como derecho especial (Adulto mayor/Mujer cabeza de familia/Padre o madre cabeza hogar)	NR
<b>Objetivo de la iniciativa: Crear</b>	1	9	1	3	2	3	1
<b>Proyectos en trámite hasta 2022</b>	0	0	0	1	0	1	0

*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.

**Tabla 16**

*Población beneficiada*

	Todos los ciudadanos - Carácter individual	Hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad	Mujeres cabeza de hogar	Padres y madres cabeza de hogar	Adulto mayor
<b>Población beneficiada</b>	10	7	1	1	1
<b>Proyectos en trámite hasta 2022</b>	1	0	1	0	0

*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.



	y 50% (2 meses)								
<b>Monto</b>	5	6	2	1	1	2	1	1	1
<b>Proyectos en trámite hasta 2022</b>	1	1	0	0	0	0	0	0	0

*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.

**Tabla 19**

*Tiempo estimado de la propuesta*

	Única vez	Permanente	Un año	5 meses	3 meses	Durante emergencia sanitaria y 3 meses más	NR
<b>Duración en el tiempo</b>	1	13	2	1	1	1	1
<b>Proyectos en trámite hasta 2022</b>	0	2	0	0	0	0	0

*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.

**Tabla 20**

*Fuentes de financiación*

Fuentes de financiación				
Impuesto progresivo de personas naturales al patrimonio líquidos de \$3000 millones	FOME	Traslados presupuestales autorizados	Moderado esfuerzo tributario progresivo	Apropiaciones presupuestales de programas sociales
Impuesto progresivo al patrimonio de personas jurídicas líquidos de \$43.000 millones	Títulos de gobierno	Excedentes financieros	Eliminación de programas y entidades con gastos ineficientes	FOME
Impuesto progresivo a dividendos con tarifas mayores a las actuales	Reducción del costo del	Extinciones de dominio	Reintegros fiscales de	Excedentes financieros

## Justicia social, Estado social de derecho y Renta básica

### Conclusiones

	servicio de la deuda		declarantes de renta
Impuesto progresivo a las herencias superior a \$500.000.000	Recursos públicos de programa de transferencia monetaria	Reservas internacionales	Reservas internacionales
Eliminación de beneficios aprobados	Inaplicación de descuentos y rebajas de impuestos	Regalías	Extinciones de dominio
	Reordenamiento del gasto público	Excedentes de capital	Recursos liberados de la deuda externa
	Donaciones	Recursos liberados de la deuda externa	Reducción de altos funcionarios
		Reducción de salarios de altos funcionarios públicos	Aportes a parafiscales
		Recaudo de aportes parafiscales	Donaciones
		Donaciones	

*Nota:* elaboración propia con datos de los proyectos de ley.

### 4.4 El caso del PL 289/2020-443/2021

En el análisis de las trayectorias de los proyectos de ley se encontró que solo el proyecto 443/2021 logró avanzar en el Congreso y alcanzó el estatus de espera de sanción

presidencial. Considerando este hecho, vale la pena identificar, además de la trayectoria, los cambios, eliminaciones y adiciones que se dieron en la propuesta inicial y qué elementos característicos de la renta básica se mantienen.

La figura 11 resalta el primer cambio sustancial entre la propuesta inicial y el texto aprobado para sanción presidencial. Tal como se observa, se pasa de una creación de subsidio a una transferencia sujeta a los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021, la cual dicta las medidas de política fiscal en aras del gasto e inversión social (Ley de inversión social, Ley 2155 de 2021).

### Figura 11

#### Comparación del título de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021

PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2020 CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA MIXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 15 DE JUNIO DE 2022 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 443 DE 2021 SENADO – 289 DE 2020 CÁMARA
por la cual se crea el subsidio ingreso mujer.	por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras.
PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 "POR LA CUAL SE CREA EL SUBSIDIO INGRESO MUJER"	
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:	DECRETA:

*Nota:* tomado de datos de los proyectos de ley enunciados.

Un segundo cambio significativo del proyecto es el cambio de considerarse un “subsidio como derecho especial reconocido” a una transferencia “en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021”. La conceptualización de la transferencia deja su esencia inicial, la de ser un derecho especial. Además, tal como se observa en la figura 12, el objeto inicial del proyecto denota el sentido de construcción de persona y dignificación del trabajo. Sin embargo, este componente esencial de la dignidad del trabajo en la renta básica es eliminado en la versión final.

### Figura 12

#### Comparación del objeto de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021

PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2020 CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA MIXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 15 DE JUNIO DE 2022 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 443 DE 2021 SENADO – 289 DE 2020 CÁMARA
por la cual se crea el subsidio ingreso mujer.	por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras.
PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 "POR LA CUAL SE CREA EL SUBSIDIO INGRESO MUJER"	
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:	DECRETA:
<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la creación de un subsidio como derecho especial reconocido que a medida compensatoria contribuya a superar la situación de debilidad e inferioridad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia como sujeto de protección del Estado, dentro del contexto de tener a su cargo la responsabilidad familiar en extensión a la protección de los derechos de los indefensos, y que contribuya a construir persona y dignificar su trabajo.	<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto garantizar, en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021, la transferencia monetaria no condicionada, Ingreso Solidario, a fin de contribuir a la superación de la situación de debilidad y vulnerabilidad económica que afecte la subsistencia de la mujer cabeza de familia, que tenga a su cargo personas en condición de discapacidad, y en reconocimiento de su condición de sujeto de especial protección constitucional.

*Nota:* tomado de datos de los proyectos de ley enunciados.

# Justicia social, Estado social de derecho y Renta básica

## Conclusiones

En cuanto al artículo 2, la aplicación del subsidio, el proyecto evidencia un mayor grado de condicionalidad, propia de los programas sociales en Colombia, tal como se observó en el capítulo 3 de la presente investigación.

### Figura 13

*Comparación de aplicación del subsidio de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2020 CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA MIXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 15 DE JUNIO DE 2022 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 443 DE 2021 SENADO – 289 DE 2020 CÁMARA
por la cual se crea el subsidio ingreso mujer.	por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras.
PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 "POR LA CUAL SE CREA EL SUBSIDIO INGRESO MUJER"	EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	DECRETA:
DECRETA:	DECRETA:
<b>Artículo 2. Ámbito de aplicación Subsidio Ingreso Mujer. Será beneficiaria del presente ingreso, toda Mujer Cabeza de Familia del sector urbano o rural, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.</b>	<b>Artículo 2. Ámbito de aplicación del Ingreso Solidario para mujeres cabeza de hogar a cargo de personas en condición de discapacidad. Se garantizará, en los términos establecidos en el artículo 20 de la Ley 2155 del 2021, una transferencia no condicionada a las mujeres que ejerzan la jefatura femenina en un hogar, en condición de pobreza o pobreza extrema, y que además tenga a su cargo una o varias personas en condición de discapacidad física, psicosocial, intelectual o múltiple, reconocida como establece la ley, y que le impida una vida autónoma.</b>
	Parágrafo: En caso de establecer la no continuidad del programa Ingreso Solidario en los términos previsto en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, el Gobierno Nacional deberá podrá reglamentar un mecanismo de financiación, con base en la disponibilidad presupuestal para tal fin, que ofrezca continuidad a la transferencia total o parcial establecida en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021 para hogares en condición de pobreza o pobreza extrema con jefatura femenina, que tengan a su cargo personas en condición de discapacidad, que le impida una vida autónoma.
	La transferencia monetaria no será aplicable para hogares de jefatura femenina beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas implementados por el Gobierno Nacional o Territorial, que acumulados hayan favorecido a la superación de la condición de pobreza del hogar de la mujer cabeza de familia, tal como busca esta Ley

*Nota:* tomado de datos de los proyectos de ley enunciados.

Respecto al fondo especial de financiación de la transferencia no se encontraron cambios sustanciales, como se puede ver en la figura 14.

## Figura 14

### Comparación de fondo especial de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021

PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2020 CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA MIXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 15 DE JUNIO DE 2022 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 443 DE 2021 SENADO – 289 DE 2020 CÁMARA
por la cual se crea el subsidio ingreso mujer.	
PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 "POR LA CUAL SE CREA EL SUBSIDIO INGRESO MUJER"	por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras.
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:	DECRETA:
<b>Artículo 4. Fondo Especial.</b> El Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, el cual deberá orientarse al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley.	<b>Artículo 4. Fondo Especial Ingreso Mujer.</b> El Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, ni autonomía administrativa, el cual deberá orientarse al cumplimiento de lo dispuesto en presente Ley. Los recursos del Fondo estarán constituidos por:
Los recursos del Fondo estarán constituidos por:	1. Recursos del Presupuesto General de la Nacional, acorde a la disponibilidad presupuestal.
1. Recursos del Presupuesto Nacional.	2. Empréstitos externos que con el aval de la Nación gestione el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Empréstitos externos que con el aval de la Nación gestione el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	3. Aportes que realicen entidades nacionales e internacionales.
3. Aportes que realicen las entidades nacionales o internacionales.	4. Donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.
4. Donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros	5. Y los demás que para este fin defina el Gobierno Nacional.

*Nota:* tomado de datos de los proyectos de ley enunciados.

Finalmente, el texto final del proyecto de ley que busca garantizar una transferencia monetaria a mujeres adiciona la posibilidad de facilitar acceso a oferta educativa en los distintos niveles de formación para que las beneficiarias puedan capacitarse.

## Figura 15

### Comparación de información y capacitación de los textos de proyecto de ley 289/2020C y 443/2021

# Justicia social, Estado social de derecho y Renta básica

## Conclusiones

PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2020 CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA MIXTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 15 DE JUNIO DE 2022 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 443 DE 2021 SENADO – 289 DE 2020 CÁMARA
por la cual se crea el subsidio ingreso mujer.	
PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 "POR LA CUAL SE CREA EL	por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en
SUBSIDIO INGRESO MUJER"	la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras.
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:	DECRETA:
<b>Artículo 5. Información y capacitación.</b> El Gobierno Nacional facilitará los mecanismos de información y capacitación a las Mujeres Cabeza de Familia que garantice el acceso efectivo del subsidio de Ingreso mujer.	<b>Artículo 5. Información y capacitación.</b> El Gobierno Nacional facilitará los mecanismos de información para que las Mujeres Cabeza de Familia puedan conocer y acceder de manera efectiva a la transferencia monetaria, establecida en esta Ley.
Parágrafo. Facúltese al Gobierno Nacional para que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, dicte las disposiciones necesarias para la eficacia de este artículo.	Igualmente, el Gobierno Nacional, a través de los programas de formación ofertados por del SENA, así como por de otras instituciones educativas, facilitará el acceso a la oferta de servicios de formación técnica, tecnológica o profesional para que las mujeres beneficiarias de la transferencia monetaria puedan obtener capacidades futuras de generación de ingresos acorde con su entorno y las posibles barreras relacionadas con el cuidado de la persona en condición de discapacidad a su cargo.
	Parágrafo: El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, con el apoyo de impulsa, informará a las mujeres cabeza de familia, de la oferta institucional, beneficios, y la ruta diseñada para el acceso al emprendimiento de la mujer cabeza de familia, y los beneficios otorgados para este fin.

*Nota: tomado de datos de los proyectos de ley enunciados.*

Uno de los 20 proyectos analizados logró avanzar suficiente en el Congreso y llegó a estar a la espera de sanción presidencial para convertirse en ley. Teniendo en cuenta que fue el único proyecto que logró avanzar en la trayectoria legislativa se analizaron los cambios sustanciales entre la propuesta inicial y el proyecto aprobado tal como se observó arriba. Es necesario seguir construyendo propuestas basadas en la conceptualización de universalidad y dignidad. Finalmente, vale la pena aclarar que, para el mes de marzo del 2024, mes en el que se hizo la última revisión del presente proyecto, este se encontró archivado por tránsito de legislatura según el artículo 190 Ley 5 de 1992. Esto implica que ninguno de los proyectos analizados en la presente investigación se convirtió en ley.

Finalmente, es menester mencionar que no se abordó en la presente investigación el programa Renta Ciudadana (RC) impulsado por el gobierno del presidente Gustavo Petro al no tramitarse como proyecto de ley por el Congreso. Sin embargo, es fundamental

mencionar que la RC, como lo indica Uribe (2023), es un programa que intenta “redireccionar los programas sociales” enfocados en subsidios o transferencias monetarias. Aunque la RC, implementada desde el 29 de abril del presente año, comparte fundamentos como la condicionalidad y focalización, propias de los programas sociales conocidos en el país, Uribe (2023) indica dos avances significativos. Por un lado, el monto a otorgar está por encima de la línea de pobreza y, por otro lado, las transferencias se harán por medio de un banco del Estado (Uribe, 2023). Esto indica que, aunque no hay pasos agigantados hacia la “disminución radical de la pobreza” (Uribe, 2023), parece que hay un “clima” favorable para seguir apostándole a políticas y programas que atiendan de manera más eficaz el flagelo de la pobreza y la desigualdad en Colombia.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

El contexto latinoamericano, en términos de políticas sociales, requieren de la implementación de programas sociales que propendan por la equidad, dignidad y mínimos garantizados. Las condiciones propias del contexto colombiano requieren pasar de una intervención de políticas sociales asistenciales, focalizadas y reducidas hacia la

# Justicia social, Estado social de derecho y Renta básica

## Conclusiones

---

ejecución de programas o políticas públicas más universales con impactos más profundos en la calidad de vida de los más de siete millones de hogares en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Sin embargo, este camino requiere de tres elementos fundamentales: voluntad gubernamental, voluntad política y compromiso de sectores económicos, públicos y privados, para ejecutar propuestas y proyectos serios que se constituyan como fundamentos claves para la construcción de un bienestar social entendido bajo el lente de la dignidad.

Desde el 2010 hasta el inicio de la pandemia, marzo del 2020, hay un pobre interés en los proyectos de ley orientados en la búsqueda de una renta básica en Colombia, hay un gran enfoque de focalización subsidiaria de corto alcance. Sin embargo, con la llegada de la pandemia y el impacto que esto ocasionó en la economía de los hogares en Colombia, la renta básica halló cabida en el escenario político. Por un lado, las iniciativas legislativas, mayormente provenientes de bancadas alternativas, aunque también se reconoce la iniciativa de partidos tradicionales y partidos de gobierno, demuestran un compromiso de la arena política con la búsqueda de programas y leyes que impacten de manera significativa la calidad de vida de los colombianos. El respaldo académico ha jugado un rol clave en este tipo de oportunidades políticas. Por otro lado, la voluntad gubernamental es cuestionada. La trayectoria en el Congreso de proyectos de ley elaborados, fundamentalmente, con argumentos constitucionales, jurisprudenciales, éticos y contextualizados ha sido corta y con mayor interés desde el aspecto económico que desde un enfoque social, a pesar del esfuerzo en la especificidad de las propuestas en términos de financiación.

La socialización y concientización pública sobre derechos de ciudadanía y bienestar social es clave para intensificar el debate político en favor de propuestas sobre renta

básica, de manera que se logre crear la necesidad de mayor avance, trascendencia y consideración en el Congreso. A la necesidad del compromiso ciudadano se suma la necesidad del incierto compromiso del sector financiero público y privado. Las iniciativas aún en curso en el Congreso, además de ser clave en una posible implementación de renta básica será un escenario apropiado para avanzar en el reconocimiento de acuerdos y apoyos que se constituyan como oportunidades para nuevos pactos sociales en el país.

Los debates en torno a la renta básica van mucho más allá de una mera discusión económica y su giro se da cada vez hacia la arena política. En el escenario académico, a nivel mundial, hay exponentes de diferentes disciplinas del saber como economistas, filósofos y politólogos. Estos han nutrido los análisis y estudios de programas como la renta básica de modo que satisfagan, más eficientemente, las necesidades de las sociedades con problemáticas como la desigualdad, la pobreza y la injusticia. En el escenario político colombiano la discusión ha venido avanzando hasta llegar al Congreso de la República. La deliberación por la renta básica ha integrado aportes de académicos, políticos, colectivos sociales, sindicales, comunidad universitaria y congresistas que sea a favor o en detrimento de la propuesta han enriquecido la discusión.

En la renta básica convergen tres fundamentos clave que justifican su discusión e implementación en Colombia. Por un lado, el marco normativo basado en la Constitución Política de Colombia y su denominación como “Estado social de derecho” provee la solidez suficiente para propender por políticas que generen una mayor inclusión y cohesión social. Por otro lado, los principios y valores basados en los derechos y la dignidad humana permiten considerar un avance hacia la construcción de sociedades que provean oportunidades de construcción de vida que, de manera real, reflejen los ideales constitucionales. Finalmente, la justicia social se integra a la renta básica proveyendo un trasfondo ético que oriente unas medidas que respondan a la realidad que enfrenta el intercambio social, más allá de las opciones o alternativas que brindan las instituciones. Así, al hablar de renta básica se está hablando de una triada de fundamentos elementales para la materialización de sociedades de bienestar.

La renta básica se presenta como una política pública social que imbrica una renovación de la estrategia ineficiente de las transferencias monetarias condicionadas, un reconocimiento de la equidad y la inclusión que vincula a la ciudadanía excluida y una

# Justicia social, Estado social de derecho y Renta básica

## Conclusiones

---

intervención intensional a problemáticas estructurales de la política social como lo es su relación con la tributación fiscal y su gasto público.

La pandemia catapultó la discusión académica y política sobre la necesidad de una renta básica en Colombia. Entre los años 2010 y 2013 la presencia de proyectos de ley en el Congreso fue nula. Entre el 2010 y 2019 las discusiones y los proyectos de ley basadas en una renta básica, o una propuesta similar fueron escasos, a pesar de la problemática sostenida de la inequidad, pobreza e ineficiencia de las políticas sociales basadas en subsidios, se registran cinco proyectos que fueron hundidos en la tercera fase del proceso. La pandemia y sus medidas de aislamiento preventivo en un contexto laboral en el que prima la “economía popular” reabrió el debate académico y político en aras de encontrar una solución urgente a los millones de hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y en condición de vulnerabilidad. Entre el 2020 y el 2022 se presentaron, al menos, quince proyectos de ley que compartían algunas características basadas en la renta básica.

A pesar de los avances en la proposición y elaboración de proyectos de ley en el Congreso, la trayectoria de estos fue corta y apática. De acuerdo con la trayectoria legislativa que debe tener un proyecto de ley en Colombia, de los veinte proyectos que se analizaron, uno se hundió en primera fase, nueve propuestas que buscaban una renta básica se hundieron en la tercera fase, otros siete en la cuarta fase y solo uno logró llegar a la fase nueve.

Aun cuando parece que el actual gobierno ha expresado intenciones de invertir y mejorar en políticas públicas en el sector social se requiere de una mayor voluntad política para lograr una mejora en la difusión de la conceptualización y objetivos de la

renta básica y avance en la trayectoria legislativa. La relación entre solidez de la propuesta y carrera legislativa de la mayoría de los proyectos deja ver, por lo menos de manera tenue, que la discusión de la renta básica no tiene suficiente acogida ni voluntad política que le brinde los inicios necesarios para que sea plausible.

Es clave dar continuidad al análisis de las propuestas y proyectos de ley discutidos y radicados en el Congreso para visibilizar cómo avanza la discusión sobre conceptos fundamentales en la Constitución Política de Colombia como derechos, garantías, dignidad, más allá de la discusión reduccionista sobre la financiación que es donde mayormente se centra la atención.









## Bibliografía

- Acuña, J. S. y Jiménez, W. G. Apreciaciones de los colombianos acerca de recibir una renta básica universal. En E. A. Orgulloso, J. A. Rendón y J. I. González (Eds.), *Renta básica ya. Diálogos, saberes y propuestas*. Pp. 411-451. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Agencia de información laboral. (2021). Algunos elementos para entender la renta básica permanente. *Escuela Nacional Sindical*. <https://ail.ens.org.co/noticias/algunos-elementos-para-entender-la-renta-basica-permanente/>.
- Antía, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.  
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). "Declaración Universal de los Derechos Humanos" (217 [III] A). Paris. Recuperado de <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>.
- Araujo Rumié, F. N. (Marzo 18, 2021). Proyecto de ley 402. Por medio del cual se crea el programa Renta Básica como Política Permanente de Estado en condición de derecho de ciudadanía y se dictan otras disposiciones.  
<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/404-por-medio-del-cual-se-crea-el-programa-renta-basica-como-politica-permanente-de-estado-en-condicion-de-derecho-de-ciudadania-y-se-dictan-otras-disposiciones>.
- Basic Income Earth Network. (2023). What is a Basic Income. *Basic Income Earth Network*. <https://basicincome.org/faqs/>.

- Bermúdez, W. y Morales, J. C. (2012). Estado social de derecho: consideraciones sobre su trayectoria histórica en Colombia a partir de 1991. *Ciencias políticas*. Vol. 28 n°48. 51-77. Recuperado de <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/14593>.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. Trad. de José F. Fernández. México, D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Bolaños, L. y Ordoñez, I. (2020). El mínimo como límite al deber de contribuir en Colombia. *Revista de derecho*, n° 54, 59-88. <http://dx.doi.org/10.14482/dere.54.344.3>.
- Bravo, A., et al. (2018). *Renta básica universal e incondicional: preguntas y respuestas. Una mirada desde el nuevo humanismo universalista*. Madrid: León Alado.
- Cabrera-Suárez, L. A. (2018). El significado real de que Colombia sea un Estado Social de Derecho. *Dixi* 27. Doi: <https://doi.org/10.16925/di.v20i27.2390>.
- Cámara de Representantes Congreso de la República de Colombia. (s.f.). *Comisión Constitucional Comisión tercera o de hacienda y crédito*. <https://www.camara.gov.co/comision/comision-tercera-o-de-hacienda-y-credito-publico/>.
- Cámara de Representantes Congreso de la República de Colombia. (s.f.). *Comisión Constitucional Comisión séptima constitucional*. <https://www.camara.gov.co/comision/comision-septima-constitucional-permanente/>.
- Cámara de Representantes Congreso de la República de Colombia. (s.f.). *¿Cómo se tramita una ley?* <https://www.camara.gov.co/como-se-tramita-una-ley>.
- Camargo, E. M. (2016). Positivism, derecho y justicia en la Constitución colombiana de 1991. *Revista republicana*, n° 21, 137-158. DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2016.v21.a15>.
- Carpizo, J. (2012). "El estado de los derechos de la justicia social". En *Revista latinoamericana de derecho social*, n° 14, pp. 3-42. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2012.14.9676>.
- Carrasquilla Torres, S. J. (Julio 20, 2020). Proyecto de ley 023. Por medio de la cual se

- reconoce una renta básica para toda persona vulnerable con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país.  
<https://www.camara.gov.co/renta-basica-0>.
- Carrasquilla Torres, S. J. (Julio 20, 2020). Proyecto de ley 043. Por medio del cual se crea la Renta vida. <https://www.camara.gov.co/renta-basica-1>.
- Carreño Marin, C. A. Valdés Rodríguez, E. A. y Moreno Villamizar, C. J. (Julio 27, 2021). Proyecto de ley 137. Por medio del cual se crea el programa Renta Básica de Emergencia como medida para garantizar derechos ciudadanos y se dictan otras disposiciones. <https://www.camara.gov.co/renta-basica-2>.
- Carrillo Mendoza, W. R. Roldan Avendaño, J. J, y Racero Mayorca, D. R. (Julio 20, 2021). Proyecto de ley 026. Por medio del cual se crea la Renta vida.  
<https://www.camara.gov.co/renta-de-vida-0>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo. *Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe* (LC/CDS.3/5), Santiago. Recuperado de <https://hdl.handle.net/11362/45324>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/1/S2007590\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/1/S2007590_es.pdf).
- Congreso visible. (2021). Actividad legislativa. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de los Andes. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/>.
- Constitución Política de Colombia. (s.f.). Constitución Política de Colombia. Último acceso 16 de agosto de 2023. <https://www.constitucioncolombia.com/>.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). Relatorías. Último acceso 16 de agosto de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>.
- Cruz Mahecha, D. E. (2016). La dignidad de la persona humana, su papel en la conformación del Estado social de derecho y en el ejercicio de la función

constituyente y legislativa. *Advocatus*, n° 26, 253-261. DOI:[10.18041/0124-0102/advocatus.26.946](https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.26.946).

Delgado Martínez, J. M. (Agosto 11, 2015). Proyecto de ley 047. Por la cual se crea un subsidio a favor de las madres o padres cabezas de familia que tengan a su cargo una persona o mas en situación de discapacidad.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2015-2016/article/47-por-la-cual-se-crea-un-subsidio-a-favor-de-las-madres-o-padres-cabezas-de-familia-que-tengan-a-su-cargo-una-persona-o-mas-en-situacion-de-discapacidad>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (12 de diciembre de 2022). *Boletín técnico ocupación informal trimestre móvil agosto – octubre 2022*.

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>.

Directorio legislativo. (2022). Balance legislativo: Colombia. Análisis del trabajo del Congreso de Colombia entre 2018 y 2022. *Directorio legislativo*.

<https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2023/01/Balance-legislativo-Colombia-2018-2022-compressed.pdf>.

Duque Márquez, I. (Agosto 12, 2014). Proyecto de ley 064. Por medio de la cual se crea un fondo especial de ingreso mínimo garantizado y se asigna un bono pensional para los niños de familias vulnerables.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2014-2015/article/64-por-medio-de-la-cual-se-crea-un-fondo-especial-de-ingreso-minimo-garantizado-y-se-asigna-un-bono-pensional-para-los-ninos-de-familias-vulnerables>.

Echavarría Sánchez, J. D. y Correal Herrera H. F. (Mayo 20, 2020). Proyecto de Ley 340.

Por medio del cual se crea la Renta vida. <https://www.camara.gov.co/renta-basica>.

Echavarría Sánchez, J. D. y Correal Herrera H. F. (Mayo 20, 2020). Proyecto de Ley 359.

Por medio del cual se crea la Renta Vida. <https://www.camara.gov.co/renta-de-vida>.

Eljach P., G. y Mantilla Serrano, J. H. (2021). Proyecto de Ley 402 de 2021 del Senado.

Por medio del cual se crea el programa renta básica como política permanente de

- Estado en condición de derecho de ciudadanía y se dictan otras disposiciones. *Gaceta del Congreso de la República N°176*, 8-20. Recuperado de [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta\\_176.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_176.pdf).
- Farge Collazos, C. (2007). El Estado de bienestar. *Enfoques*, n° 19. 45-54.
- Filgueira, F. y Lo Vuolo, R. (2020). El ingreso ciudadano o renta básica en América Latina en un escenario de emergencia: oportunidades, espejismos y bloqueos estructurales. En E. A. Orguloso, J. A. Rendón y J. I. González (Eds.), *Renta básica ya. Diálogos, saberes y propuestas*. Pp. 101-124. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Filgueira, F. (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina. *Políticas sociales*, n° 188. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://hdl.handle.net/11362/35915>.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021). *Cumbre social y política por la renta básica permanente*. Bogotá: Fundación Heinrich Böll. Recuperado de <https://co.boell.org/es/2022/05/23/renta-basica-permanente>.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2022a). *Economía política de la división sexual del trabajo en el capitalismo. En torno al uso del tiempo y la pobreza de tiempo en Colombia*. Bogotá: Planeta Paz. Recuperado de <https://bibliotecaplanetapaz.org/handle/bpp/95>.
- Garay, L. J y Rodríguez, A. (2007). Exclusión e inequidad. Vías para un cambio constructivo. *Theologica Xaveriana*, vol. 57 n° 164. 591-610. Recuperado de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/teoxaveriana/article/view/13222>.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (25 de abril de 2022). *La pobreza en 2021 y la conveniencia de una renta básica. Un necesario debate*. Revisa Sur. <https://www.sur.org.co/la-pobreza-en-2021-y-la-conveniencia-de-una-renta-basica-un-necesario-debate/>.

- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2 de mayo de 2022b). La renta básica en Colombia es posible y necesaria. *Razón pública*. <https://razonpublica.com/la-renta-basica-colombia-posible-necesaria/>.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Medidas de emergencia para mitigar los efectos socio-económicos de la propagación del virus SARS-CoV2 en Colombia. Una visión alternativa a la gubernamental*. Bogotá: Vortex Foundation. Recuperado de <https://www.scivortex.org/copia-de-research>.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021c). Una propuesta en torno a la renta básica: de una emergencia hacia una permanente de ciudadanía. En *Ensayos sobre la estructura social en clave de género, crisis y política pública en Colombia*. Bogotá: Planeta Paz, Ediciones desde abajo. Recuperado de <https://bibliotecaplanetapaz.org/handle/bpp/91>.
- Garay, L. J. y Espitia, J. E. (11 de mayo de 2021b). *Una propuesta de renta básica de emergencia inmediata para julio-diciembre 2021*. Asociación Sindical de Trabajadores de la Contraloría General de la República. <https://www.ascontrol.org/una-propuesta-de-renta-basica-de-emergencia-inmediata-para-julio-diciembre-2021>.
- Gaviria Díaz, C. (2012). Fundamentos éticos de la democracia. *Revista Ciencias Humanas*, vol. 8 n°2, 9-20. DOI:10.21500/01235826.1778.
- Giraldo, C. (2018). *Política social contemporánea: un paradigma en crisis*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2801386>.
- Giraldo Ramírez, J. (2003). Presentación. En J. Giraldo (Ed.), *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Pp. 6-12. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Giraldo Ramírez, J. (2003). La renta básica como criterio. En J. Giraldo (Ed.), *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Pp. 129-150. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- González, J. I y Sarmiento, A. (2003). El ingreso básico universal y la focalización. En J. Giraldo (Ed.), *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*. Pp. 151-184. Medellín: Escuela Nacional Sindical.

- Grupo de Investigación en Macroeconomía de la Facultad de Economía. (2020). Ingreso Básico Garantizado (IBG): ¿es el momento ideal de implementarlo? Universidad de los Andes, Facultad de Economía. *Nota macroeconómica*, n° 22.  
<http://hdl.handle.net/1992/41162>.
- Guarnizo, C. (2020). Renta básica universal: temas normativos y derechos humanos. En E. A. Orguloso, J. A. Rendón y J. I. González (Eds.), *Renta básica ya. Diálogos, saberes y propuestas*. Pp. 211-235. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6a. ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Jiménez Ramírez, M. C. (2016). Estado social de derecho y mercado. Una aproximación a una relación constitucional. *Pensamiento constitucional*, n° 21, 187-218.  
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3524955>.
- Kangas, O. (2020). Evaluation of Finland's basic income experiment. Helsinki: Social and Health Ministry. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9890-2>.
- Ki-moon, B. (21 febrero, 2011). *Día mundial de la justicia social*. Comisión Económica para América Latina. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/articulos/2011-dia-mundial-la-justicia-social>.
- López Peña, J. R. (Septiembre 11, 2018). Proyecto de ley 137. Por medio del cual se otorgan un subsidio a las personas encargadas de enfermos terminales y discapacitados que necesitan cuidados permanentes.  
<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/137-por-medio-del-cual-se-otorgan-un-subsidio-a-las-personas-encargadas-de-enfermos-terminales-y-discapacitados-que-necesitan-cuidados-permanentes>.
- Martínez Franzoni, J. y Diego Sánchez-Ancochea. (2020). "Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe. ¿Qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/169). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Marulanda Gómez, I. (Mayo 27, 2020). Proyecto de ley 310. Por medio del cual se modifica el decreto de ley 518 de 2020 “Por el cual se crea el programa ingreso solidario para atender las necesidades 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” y se crea la Renta Básica de emergencia. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/310-por-medio-del-cual-se-modifica-el-decreto-ley-518-de-2020-por-el-cual-se-crea-el-programa-ingreso-solidario-para-atender-las-necesidades-de-los-hogares-en-situacion-de-pobreza-y-vulnerabilidad-en-todo-el-territorio-nacional-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-economica-social-y-ecologica-y-se-crea-la-renta-basica-de-emergencia>.
- Matiz Vargas, A. M. (Julio 23, 2019). Proyecto de Ley 049. Por el cual se expide la ley estatutaria que desarrolla el derecho fundamental al mínimo vital de la población de la tercera edad y se dictan otras disposiciones. <https://www.camara.gov.co/minimo-vital-tercera-edad>.
- Moncayo, V. M. (2015). Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente. *Academia libre*, n° 12, 77-150. Recuperado de <https://hdl.handle.net/10495/5200>.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva sociedad*, n° 215, 36-61. [https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/downloads/17052/%2Fsystem%2Fpdf%2F232%2FEquidad\\_macroeconomia\\_y\\_politica\\_social.pdf](https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/downloads/17052/%2Fsystem%2Fpdf%2F232%2FEquidad_macroeconomia_y_politica_social.pdf).
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones al debate*. Págs. 149-192. Argentina: Buenos Aires: Águilas. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/775>.
- Olave Gutiérrez, A. (2016). ¿Es viable implementar la renta básica universal en Colombia? *Derecho y economía*, n° 55. Pp. 33-47. DOI:[10.1017/S0143814X15000264](https://doi.org/10.1017/S0143814X15000264).

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). Colombia 2019. Visión General. Pág. 5. En: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>.
- Orgullosa, E. A., Rendón, J. A. y González J. I. (Eds.). (2020). *Renta básica ya. Diálogos, saberes y propuestas*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Ortega Narvaez, T. (Abril 5, 2022). Proyecto de ley 347. Por medio de la se crea un sistema de ingreso vital para colombia como primer paso para la instauracion de una renta basica de ciudadanía universal, incondicional e individual. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022/article/347-por-medio-de-la-se-crea-un-sistema-de-ingreso-vital-para-colombia-como-primer-paso-para-la-instauracion-de-una-renta-basica-de-ciudadania-universal-incondicional-e-individual>.
- Ortiz Joya, V. M. (Abril 13, 2021). Proyecto de ley 579. Por medio del cual se crea la Renta vida. <https://www.camara.gov.co/renta-vida>.
- Otálvaro, M. (2017). "Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia". *Ciencia*, n° 12, 57 – 78. <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62544>.
- Paine, T. (1796). Agrarian Justice. *The Thomas Paine National Historical Association*. <https://thomaspaine.org/works/major-works/agrarian-justice.html>.
- Peláez Grisales, H. (2015). Una mirada al problema del derecho de los sujetos y grupos desaventajados de especial protección en Colombia y la apuesta por una necesaria fundamentación teórica desde las teorías contemporáneas de la justicia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(1), 125-168. Doi: [dx.doi.org/10.12804/esj17.01.2014.04](https://doi.org/10.12804/esj17.01.2014.04).
- Pérez-Garzón, C. A. (2019). ¿Qué es justicia social? Una nueva historia de su significado en el discurso jurídico transnacional. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 43, 67-106. doi: <https://doi.org/10.18601/01229893.n3.04>.
- Periódico Unal. (3 de diciembre de 2021). ¿Qué son las leyes y por qué es importante

respetar su constitucionalidad? <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/que-son-las-leyes-y-por-que-es-importante-respetar-su-constitucionalidad/>.

Piedrahita Lyons, S. E. (Julio 28, 2020). Proyecto de ley 289. Por la cual se crea el subsidio ingreso mujer. <https://www.camara.gov.co/subsidio-ingreso-mujer>.

Pinheiro do Nascimento, E. y Marcelo Aguiar. (2006). *Bolsa Escola: historia y evolución*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. <http://www.unesco.org/iiep/spa/publications/pubs.htm>.

Pinilla Campos, E. (2002). ¿Es viable el Estado social de derecho en la sociedad colombiana? Avance de la investigación sobre la Constitución colombiana a los diez años del estado social de derecho. *Pensamiento Jurídico*, n° 15. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/39941>.

Ramírez Cortes, C. A. (Julio 20, 2020). Proyecto de ley 044. Por medio del cual se implementa la política nacional de ingreso mínimo garantizado a través de transferencias monetarias no condicionadas focalizadas en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema denominada ingreso solidario. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/44-por-medio-del-cual-se-implementa-la-politica-nacional-de-ingreso-minimo-garantizado-a-traves-de-transferencias-monetarias-no-condicionadas-focalizadas-en-hogares-en-condicion-de-pobreza-y-pobreza-extrema-denominada-ingreso-solidario>.

Ramírez Cortes, C. A. (Julio 20, 2020). Proyecto de ley 054. Por medio del cual se modifica el decreto legislativo 518 de 2020 “por el cual se crea el programa ingreso solidario para atender las necesidades 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” y se decreta el pago de la renta básica de emergencia. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/54-por-medio-del-cual-se-modifica-el-decreto-legislativo-518-de-2020-por-el-cual-se-crea-el-programa-ingreso-solidario-para-atender-las-necesidades-de-los-hogares-en-situacion-de-pobreza-y-vulnerabilidad-en-todo-el-territorio-nacional-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-economica-social-y-ecologica-y-se-decreta-el-pago-de-la-renta-basica-de>

[emergencia.](#)

Ramírez Cortes, C. A. y Barguil Assis, D. A. (Agosto 12, 2021). Proyecto de ley 147. Por medio de la cual se crea un sistema de ingreso vital para Colombia como primer paso para la instauración de una renta básica de ciudadanía universal, incondicional e individual. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022/article/147-por-medio-de-la-cual-se-crea-un-sistema-de-ingreso-vital-para-colombia-como-primer-paso-para-la-instauracion-de-una-renta-basica-de-ciudadania-universal-incondicional-e-individual>.

Raventós, D., & Wark, J. (2007). A Provocative but Possible Proposal. In *Basic Income: The Material Conditions of Freedom*. Pluto Press. Pp. 7–24. <https://doi.org/10.2307/j.ctt18fsbw8.5>.

Raventós, D. (2010). El debate de RIPP: la renta básica. *Revista internacional de pensamiento político*. Vol. 5. Pp. 189-198. <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.1812>.

Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Trad. de María Dolores González. 2º Ed. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rendón, J. A. (2020). Renta básica universal: ¿salidas integrales o de emergencia para una sociedad en crisis. En E. A. Orgulloso, J. A. Rendón y J. I. González (Eds.), *Renta básica ya. Diálogos, saberes y propuestas*. Pp. 145-170. Medellín: Escuela Nacional Sindical.

Rodríguez, I. e Ibarra L. (2008). Del estado de derecho al estado social de derecho. *Justicia Juris*, n° 10. 9-13. URI: <http://hdl.handle.net/11619/1038>.

Sagués, N. P. (2005). Estado social de derecho y 'derechos imposibles'. *Revista de derecho*, n° 6, 159-172.

Sen, A. (2008). The Idea of Justice. *Journal of Human Development*, 9(3), 331–342. <https://doi-org.ezproxy.unal.edu.co/10.1080/14649880802236540>.

Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Trad. de Hernando Valencia Villa. Madrid: Santillana.

- Senado de la República. (s.f.). *Proyectos de ley*. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/>.
- Suárez, C., Corrales, F. y Pineda, R. (2020). La igualdad de género: un desafío para la renta básica universal. En E. A. Orguloso, J. A. Rendón y J. I. González (Eds.), *Renta básica ya. Diálogos, saberes y propuestas*. Pp. 125-144. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Tassara, C. (2015). "Políticas públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos". *Papel político*, 20(2), 233-351. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo20-2.ppps>.
- Tena Camporesi, A. (2018). La Renta Básica Universal basada en la evidencia. *Política y sociedad*, n° 55, 851-871. <https://doi.org/10.5209/POSO.58497>.
- Uprimny Yepes, R. y Sánchez Duque, L. M. (2013). Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después. *Cahiers des Amériques latines* [En Línea], 71, 33-53. URL: <http://cal.revues.org/2663>; DOI: 10.4000/cal.2663.
- Uribe Gómez, M. & Bada, X. & Rivera, L. (2020). From Social Insurance to Poverty Relief: Avatars of Social Protection in Latin America of a single chapter of a title in Oxford Handbooks Online for personal use (for details see Privacy Policy and Legal Notice). From Social Insurance to Poverty Relief: Avatars of Social Protection in Latin America The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America. DOI:[10.1093/oxfordhb/9780190926557.013.6](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190926557.013.6).
- Uribe, Mónica. (23 de mayo de 2023). Transferencias monetarias: ¿cómo combatir mejor la pobreza? *Razón Pública*. Última visita 18 de agosto de 2023. <https://razonpublica.com/transferencias-monetarias-mejor-combatir-la-pobreza/>.
- Valencia Quiceno, S. (2012). *Estado del arte sobre renta básica*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Vanegas, D. P. (2018). *Guía básica de la estructura y funciones del Congreso de la República de Colombia y el proceso legislativo*. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-02/Guia%20ba%CC%81sica%20Estructura%20y%20Funciones%20del%20Congreso..pdf>.

- Vanegas García, J. (2010). Ética y derechos humanos en el marco de la Constitución política de Colombia de 1991. *Jurídica*, n°7, 74-92. Recuperado de <https://revistasojis.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/5566>.
- Van Parijs, P. (2003). La renta básica: ¿qué, cómo y cuándo en el Norte y en el Sur? En J. Giraldo (Ed.), *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Pp. 15-39. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Van Parijs, P. (2014). Renta básica y justicia social ¿Por qué los filósofos no están de acuerdo? *Andamios*, 11(25), 173–204. DOI: <https://doi.org/10.29092/uacm.v11i25.219>
- Van Parijs, P. & Vanderborght, Y. (2017). 5. Ethically Justifiable? Free Riding Versus Fair Shares. In *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy* (pp. 99-132). Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674978072-006>.
- Van Parijs, P. (2020). Renta básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI. En E. A. Orgulloso, J. A. Rendón y J. I. González (Eds.), *Renta básica ya. Diálogos, saberes y propuestas*. Pp. 29-72. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Vargas Laverde, J. (2010). Las políticas sociales en el marco de la Constitución política de 1991. *Opera*, n° 10, 117-129.
- Yanes, P. (2011). “La pensión ciudadana de adultos mayores en la Ciudad de México. Institucionalización de la universalidad y la no condicionalidad”. En *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, Eds. María Nieves y Carlos Maldonado. CEPAL – Serie Seminarios y conferencias N°61. Santiago de Chile. 171-178. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6989/S2011910.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.