

Tesis

Maestría en “Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica”

Universidad de [Alcalá de Henares, España](#)

“Pobreza extrema, la forma de esclavitud moderna”

El Derecho Humano a la Protección frente a la Pobreza

por la Dra. María Cecilia Eguiluz

Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho
y Democracia en Iberoamérica

Mayo 2022

WEB: <https://ceciliaeguiluz uy>

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/cecilia-eguiluz>

Wikipedia: https://es.wikipedia.org/wiki/Cecilia_Eguiluz

Capítulo I

Protección frente a la pobreza

Introducción

Este trabajo pretende ser un aporte al debate y, porque no, a la construcción de un nuevo Derecho Humano dentro del catálogo internacional y/o nacional de los Derechos Humanos. Intentaré generar algunas aristas novedosas sobre la creación de un **“Derecho Humano a la Protección frente a los efectos de la situación de Pobreza extrema en la que se encuentra la población más vulnerable”**.

Si bien no existe en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ésta categoría conceptual, es latente la existencia de mayores vulneraciones a los derechos humanos de las personas en situación de pobreza. Los Estados más allá del nivel de desarrollo que tengan y el sistema internacional se enfrentan con preocupación al crecimiento de la pobreza y en este trabajo pretendo realizar un aporte teórico al respecto.

¿Es necesario ampliar el catálogo de derechos humanos para incluir la protección frente a la pobreza?

Que sucede en el Plano Internacional:

PIDESC y la protección Frente a la Pobreza.

Del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, nos ofrece un catálogo de derechos sociales que es el siguiente: Derecho al trabajo digno, Derecho a la Seguridad Social, Derecho a la Vivienda, Derecho a la Salud, Derecho a la Educación, Derecho a la Cultura, Derecho al Agua, Derecho a la Alimentación. A estos derechos doctrinariamente se han venido construyendo otros derechos como por ejemplo; La

autonomía de las personas con discapacidad; Acceso a los Servicios Sociales y por último el que nos interesa para este trabajo que es el **Derecho a la Protección frente a la Pobreza.**

Un derecho en proceso de construcción

En el sistema Internacional de los Derechos Humanos no está consagrada la “protección frente a la pobreza” como un Derecho. No hay Tratado Internacional que lo consagre como tal, no obstante eso la realidad de la población y las situaciones extremas han llevado a analizar la problemática, la necesidad de intervenciones afirmativas de los Estados y últimamente analizar la creación como derecho a incorporarse en el catálogo de Derechos Humanos.

Como bien señala el Prof. Escobar Roca en su trabajo Pobreza y Derechos Humanos¹ se trataría de un derecho en proceso de construcción. Y cito, “*Ahora bien, la creación de este nuevo derecho es todavía un proceso en marcha y, en la medida en que no deriva con claridad del Derecho internacional convencional ni de los textos constitucionales, debería convertirse en derecho expreso, mediante su reconocimiento al más alto nivel normativo (en contra, desde una tácita minusvaloración del principio de indivisibilidad de los derechos, Arnold, 2015).*”²

Una vez más la teoría viene detrás del problema práctico, este caso no es la excepción. El “Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en América Latina” de la CIDH del año 2017.³ elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su numeral 2 del Capítulo 1 dice: “*En la actualidad, y en el marco de elaboración del presente informe, la CIDH considera que la pobreza constituye un problema de*

¹ Guillermo Escobar Roca y Alejandra Celi. “¿Ampliar o actualizar el catálogo de los derechos? El caso de la protección frente a la pobreza y el papel del Ombudsman en la creación de nuevos derechos”, en Xabier Díez de Urdanivia (coord.), *Los derechos humanos en el tercer milenio*, Porrúa, México, 2018, págs. 197-215.

² (Ver CIDH y TE) para ampliar este punto.

³

<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/202.asp#:~:text=%E2%80%9CInforme%20sobre%20pobreza%20y%20derechos%20humanos%20en%20Am%C3%A9rica%E2%80%9D>

derechos humanos que se traduce en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación. En determinados supuestos, implica además violaciones de derechos humanos que pueden ser atribuidas a la responsabilidad internacional del Estado. La pobreza extrema constituye un grave problema de derechos humanos por la intensidad en la afectación al goce y ejercicio de los derechos humanos”. (subrayado mío).

La pobreza es considerada un problema de DDHH, y a su vez la pobreza extrema constituye un grave problema de DDHH, que afecta el goce de otros derechos y que puede implicar violaciones de otros ddhh por las cuales un Estado puede verse obligado en su papel de garantía; no obstante eso la protección frente a la pobreza no es un derecho en sí mismo hasta el momento.⁴

Las dimensiones nacionales.

En cuanto a la fuente nacional de creación del derecho como tal, o sea por vía Constitucional, es más alejada aún la posibilidad. En América Latina no existe norma magna que lo consagre a texto expreso e incluso al menos en Uruguay es un tema poco debatido. La consagración de este nuevo derecho por cualquier estado sería inédita e implicaría un efecto directo, ya que consagrado un derecho por el Estado se genera la obligación de garantizar el mismo, situación que no parece por el momento encontrarse en el horizonte de las naciones.

Como hemos estudiado en la obra del Prof. Escobar Roca⁵, existe en el soft law internacional y también a nivel de distintas defensorías la tendencia hacia la

⁴ Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos fueron aprobados por el Consejo de Derechos Humanos por consenso el 27 de septiembre de 2012, en la Resolución 21/11.

⁵ Pobreza y Derechos Humanos ¿Ampliar o actualizar el catálogo de los Derechos? El caso de la Protección frente a la Pobreza y el papel del Ombudsman en la creación de nuevos derechos”. Pradpi. Universidad de Alcalá. España.

visibilización de este problema de la pobreza y en especial de la pobreza extrema. Es por tanto oportuno realizar esfuerzos teóricos de argumentación para poner el tema en la agenda.

Uruguay. Dra. Mariana Blengio Valdés

Para este trabajo final de Máster y sobre el tema he recabado la opinión de una de las catedráticas más importantes de Uruguay en materia de Derechos Humanos quien fue Presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Ombudsman de Uruguay y es miembro de la Comisión Directiva de dicha Institución; la Abogada y Profesora en Derechos Humanos, Bioética y Magíster en Derecho y Bioética de la Universidad de Barcelona España.

Su visión y sus reflexiones específicas para este trabajo son muy valiosas, al respecto nos dice la Prof. Blengio: *“Desde el concepto de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza se erige como una de los grandes desafíos de los Estados en función de las necesidades e imperativos sociales.*

La pobreza como condición estructural implica la vulneración de derechos inherentes a las personas en tanto supone la afectación de la salud, la alimentación, la higiene, el vestido, la vivienda, y los servicios sociales mínimos e indispensables. En forma holística la pobreza interpela a los Estados en su obligación de satisfacer necesidades básicas que se consideran vitales para asegurar la vida de las personas en función del principio de igualdad y no discriminación.

*Desde esta perspectiva, la elaboración e instrumentación de políticas públicas que permitan a las personas superar el flagelo de la pobreza constituye un imperativo ético jurídico de los Estados. Lo que implica una instrumentación efectiva que permita proyectar la erradicación de las situaciones en las cuales las personas desde su más temprana edad, viven sumergidas en la pobreza y por ende ven afectados los valores básicos que les permitirán su desarrollo vital y social. **La pobreza es una de las formas***

de exclusión social y su combate constituye una obligación básica de los Estados contemporáneos.

La inclusión de la erradicación de la pobreza en el catálogo de políticas públicas no es ya una opción de los Estados sino como hemos señalado un imperativo que se ve determinado por la necesidad de cumplir con los preceptos constitucionales que obligan al Estado Uruguayo a satisfacer las necesidades básicas de la población dando a niñas, niños, jóvenes y adultos sin importar su condición, sexo, edad, religión o cualquier otra causa, la oportunidad de superar las barreras que les vedan el acceso a la satisfacción de sus necesidades básicas”.

El aporte de la Prof. Blengio Valdés sitúa la pobreza como un problema estructural y coloca al Estado en situación de obligado a garantizar las necesidades básicas, lo que va en línea con la inquietud que motiva esta tesis.

Ahora bien, ¿a qué concepto de pobreza nos referimos?

Vamos a despejar puntos relevantes.

La pobreza extrema o dura

Planteamos aquí que en la pobreza “extrema”, o “dura” se constata que las personas tienen una mayor vulneración en sus DDHH que el resto de los individuos.

¿Qué entendemos por pobreza y por pobreza extrema?

En el concierto internacional se han elaborado varios trabajos que abordan el tema “pobreza y los Derechos Humanos”, son fundamentalmente instrumentos que no tienen fuerza vinculante (Soft Law), pero generan antecedentes relevantes.

Habiendo investigado sobre varias elaboraciones teóricas me parece importante definir algunos parámetros, como por ejemplo: ¿de qué tipo de pobreza estamos hablando para la creación de este nuevo Derecho? A mi entender, una forma de delimitar y hacer viable este camino hacia un nuevo derecho es focalizarse en la “Pobreza Extrema”, o “Pobreza Dura”. Teniendo en cuenta que existen varias dimensiones de la pobreza y que por lo tanto el nivel de afectación de los Derechos Humanos no es el mismo, debería priorizarse la situación de pobreza que mayor cantidad de Derechos Humanos afecte y de la cual es muy difícil salir, ya sea porque se han acostumbrado, porque no conocen otra forma de vida y/o por la segregación que padecen las personas allí incluidas. Por lo que he decidido para este punto tomar parte de un trabajo de los expertos de Cepal, elaborado en el año 2007, donde ya visualizaban los problemas que hoy son cotidianos y siguen en aumento.

“Hay sectores del mundo donde la pobreza se ha transformado en exclusión. Se trata de masas humanas que han quedado excluidas de los procesos económicos y por tanto, el crecimiento de la economía mundial, el crecimiento económico incluso de los países en que habitan, no los afecta. Se le ha denominado la “pobreza dura”, esto es, la que no logra ser erradicada como parte del desarrollo económico de los países, del aumento del empleo, del desarrollo del comercio, en fin, de las actividades económicas normales de acuerdo al actual modelo de funcionamiento de la economía mundial. Son sectores de la población mundial con pocas esperanzas si la comunidad internacional no reacciona cambiando las reglas del juego, situando de otra manera los procesos de crecimiento económico, en fin, integrando los problemas de este sector excluido en las decisiones de política económica que se toman al nivel internacional, regional y nacional/local”. (subrayado mío)

Esta definición es a mi juicio acertada, más allá de que hasta el momento el concepto de “pobreza dura” siga en construcción.

Debo decir que no he encontrado grandes diferencias entre el concepto “extrema pobreza” y “pobreza dura” por lo que los utilizo indistintamente.

En el trabajo de Cepal antes mencionado “Reunión de expertos sobre población, desigualdad y Derechos Humanos”⁶, hay un informe redactado por José Bengoa, denominado “Pobreza y Derechos Humanos: un Desafío”⁷. Destaco de ese trabajo de Bengoa, el apartado:

De la pobreza a la exclusión: *“Las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Asamblea General, señalan que tanto la pobreza como la exclusión social son una “violación de la dignidad humana”. El Párrafo 1 de la resolución de la Asamblea General (A/RES/55/106) del 14 de marzo de 2001 señala: “Reafirmar que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana y que, en consecuencia, se requiere la adopción de medidas urgentes en los planos nacional e internacional para eliminarlas” en este trabajo nosotros hacemos una distinción entre la pobreza en general como denegación de los derechos humanos, lo que es concordante con la declaración y enfatizamos en la exclusión como fenómeno de violación masiva, sistemática y permanente de los derechos de las personas”.*

Comparto los conceptos del mencionado autor en cuanto a la exclusión y a la violación de Derechos Humanos.

Esta tesis, como mencione, pretende agregar elementos para la discusión general del derecho en construcción y de acuerdo a lo antes mencionado, a mi entender, en la definición del mismo no debe solamente referirse a la “Pobreza” sino a la **“Pobreza extrema como forma de exclusión”**.

⁶ <https://www.cepal.org/es/eventos/reunion-expertos-poblacion-desigualdades-derechos-humanos>

⁷ <http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/bengoaj.pdf>

La pobreza extrema es una situación que debe ser transitoria, no es una condición del individuo.

Debe distinguirse entre “grupo vulnerable” y “situación de vulnerabilidad”.

Vulnerabilidad. A contra-tendencia, del mito de los grupos, hacia el reconocimiento de situaciones de vulnerabilidad.

Dando luz entonces el punto anterior, resulta relevante adoptar postura en cuanto al tema de la vulnerabilidad entendiendo la misma en forma general como lo resume el Dr. Guillermo Escobar Roca; *“La vulnerabilidad alude a situaciones en las cuales una persona o grupo sufre con mayor frecuencia vulneraciones de sus derechos humanos. En cuanto implica una ruptura en la práctica del principio de igual disfrute de todos los derechos, la vulnerabilidad es injusta, debiendo avanzar progresivamente hacia su reducción”*.⁸

Las tendencia a nivel mundial sobre vulnerabilidad identifican el concepto de “grupo” vulnerable, así es que encontramos por ej “a las mujeres”, “afrodescendientes”, los “grupos trans”, los grupos o colectivos “LGTB”, etc.. A mi entender la estrategia de “agrupar”, en teoría pero también en la práctica, ha sido una estrategia parcialmente exitosa dependiendo del segmento y del contexto, pero sin lugar a duda fue una estrategia útil y acertada en su momento. Hoy en día, hay cuestionamientos al concepto de “grupo”, ya sea por su falta de legitimación real o por considerar que este tipo de estrategias ha generando compartimentos sociales que pueden terminar incluso en fenómenos de autodiscriminación o segregación, discusión ésta que no es para este trabajo.

⁸ “Reduciendo la vulnerabilidad desde la concepción liberal (renovada) de los Derechos Humanos”. Prof. Guillermo Escobar Roca.

En concreto la tendencia es identificar “grupos vulnerables”, pero para este nuevo Derecho, creo que es más oportuno tomar una posición distinta, seguro que minoritaria, por el momento, pero que igualmente vamos a sostener y que es la de “situación de vulnerabilidad”.

Diferencias entre pertenecer a un grupo vulnerable o estar en situación de vulnerabilidad.

1) Por un lado el **elemento contextual-circunstancial**, o como lo ilustra el Prof. Escobar Roca “*Las personas que se encuentran en determinadas circunstancias están más expuestas que otras a ser lesionadas, o tienen mayores dificultades que otras para lograr que sus derechos resulten garantizados*”. La existencia de un contexto extremadamente desfavorable para el individuo o el grupo familiar, lo deja en una circunstancia donde no puede ejercer en plenitud algunos derechos, incluso no accede a algunos otros, sin que exista un límite concreto establecido para evitar el goce.

El hecho de estar en situación de pobreza extrema es la limitante para gozar de Derechos Humanos consagrados e incluso de Derechos fundamentales que el propio estado pone a su disposición como a la de cualquier ciudadano, pero la situación de pobreza extrema se lo hace inalcanzable. El Principio de igualdad real que rige en DDHH no se cumple, porque las circunstancias en las que está situado el individuo lo excluyen del sistema, eso no pasa porque pertenezca o no a un grupo, sucede por el solo hecho de “ser pobre” o de estar en “situación de pobreza”, aunque sea poco académico decirlo con esas palabras.

2) El otro elemento es la **Temporalidad**. En el caso de pertenecer a un grupo puede ser una elección o una circunstancia, y es una elección salir del mismo, o pudiendo ser parte elijo no serlo, o sea opera la voluntad del individuo en ese sentimiento de pertenencia. Por el contrario lo que sucede en la situación de pobreza extrema es, que el individuo no elige estar en esa situación y no puede salir de la misma, se vuelve rehén, esclavo de la situación de exclusión en la que está él y su familia, incluso desconociendo otras realidades por lo tanto aceptan la suya como natural. En este elemento a mi entender es

donde está la clave para trabajar en este nuevo derecho, la situación de vulnerabilidad por pobreza extrema debe ser TRANSITORIA y esa es una hipótesis de trabajo para abordar con una perspectiva de derechos humanos.

3) Por último, considero que en el concepto de “grupos vulnerables” tan utilizado últimamente ha generado teorías y Lobby a nivel nacional e internacional y han logrado ejercer presión en las agendas políticas y movilizado muchos recursos sociales y económicos. Como estrategia me parece válida, pero como resultado, a mi entender, logran captar la atención en pequeños focos, mientras en el mundo son millones las personas en situación de pobreza extrema, cuyos problemas siguen siendo opacados, invisibilizados y segmentados. Las personas en situación de pobreza extrema sufren vulneraciones y violaciones de derechos a diario y muchas veces carecen de voz, de teorías y de lobby para colocarse en el primer lugar de la agenda, al menos para discutir con fuerza, éste punto hace necesaria la existencia del derecho humano que venimos analizando.

En definitiva y para argumentar sobre los elementos que a mi entender fundamentan el término **situaciones de pobreza extrema** y no de un grupo, mencionaré simplemente algunos de los derechos humanos de los cuales somos portadores todas las personas, pero no se pueden ejercer y gozar por la situación en la que se encuentran:

El derecho al acceso a la Justicia no es igual para quienes están en situación de pobreza extrema, por más que el Estado le brinde, como sucede en Uruguay la atención gratuita, ya que muchas veces ni siquiera saben que tienen un derecho para reclamar, muchos menos las vías por donde hacerlo.

El derecho a la Educación no es igual para quienes están en situación de extrema pobreza, por más que la Educación sea gratuita hasta la universidad (como en Uruguay) y que existan escuelas públicas en todo el país, una y otra vez se visualiza la exclusión del sistema educativo de los niños, jóvenes y adolescentes de familias que están en extrema pobreza, lo cual se ha visto agudizado por la pandemia de Covid 19. Y agregó

un reciente informe sobre los porcentajes de presos que no saben leer ni escribir, en un país con enseñanza 100% pública y gratuita.⁹

El Derecho a la Salud no tiene la misma eficacia para las personas en situación de pobreza extrema que para quienes no, más allá de que la salud sea gratuitamente, brindada por el Estado. Es habitual que en condiciones de pobreza extrema las propias familias se resignen, a veces ni siquiera cuentan con los medios mínimos de higiene personal o condiciones sanitarias y de acceso al agua potable, que también es un DDHH.

Las personas en situación de vulnerabilidad extrema tienen derecho al trabajo como todos, pero es indudable que de acceder a él, las condiciones son de inferioridad, seguramente en informalidad, o en forma discontinua lo que lleva directamente a la consecuencia de que no accedan luego a la Seguridad Social.

Lo mismo sucede con el derecho a la vivienda, donde al menos en América Latina son miles las familias que viven en condiciones indignas en “asentamientos”, “villas”, “favelas” o cualquiera sea la denominación.

Por tanto la igualdad de oportunidades, no es igual para quienes se encuentran en un contexto de vulneración extrema, para ellos no hay igualdad real.

Disminuir la pobreza extrema pero con enfoque en Derechos Humanos.

El rol del asistencialismo ¿ha sido efectivo como mecanismo de erradicación de la pobreza?. ¿Cuáles son los desafíos post Pandemia de Covid-19?

⁹ <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/cifras-alarmantes-carceles-presos-dijo-escribir-leer.html>

En la actualidad se debate el tema de la pobreza a nivel de soft law, existen varias publicaciones, también muchas recomendaciones de las diferentes Defensorías del Pueblo, por lo que creemos de actualidad y útil reflexionar al respecto.

Enfoque de Derechos Humanos para erradicar la pobreza extrema como forma de vulneración.

Evaluar las Políticas Públicas y los compromisos internacionales para erradicar la pobreza y sus efectos, parece esencial para elaborar estrategias a futuro, pero entendemos que las mismas deben realizarse con enfoque de Derechos Humanos.

Como es sabido, el primer punto de los objetivos del Milenio, o Agenda Sostenible 2030 es, “*poner fin a la pobreza en todas sus formas, en todo el mundo*” y de por sí es un objetivo lejano. Y, más allá de las metas cumplidas en los últimos años, en la actualidad hay “más de 700 millones de personas, o sea el 10% de la población mundial, aún vive en situación de extrema pobreza”¹⁰, en realidad casi 800 millones de personas (783 millones es el dato más reciente encontrado)¹¹. “*En todo el mundo, los índices de pobreza en las áreas rurales son del 17,2%; más del triple de los mismo índices para las ¹²áreas urbanas*”, a mi entender, éste debería ser un tema objeto de estudio a parte, porque no solo importa el nivel de ingreso, sino las necesidades básicas insatisfechas de esta población.

En criterios objetivos la pobreza se mide de acuerdo a los ingresos, pero sabemos además que los parámetros que se utilizan son subjetivos¹³, lo cual hace que muchas veces varían los resultados, de acuerdo a los parámetros que cada país, o gobierno

¹⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

¹¹ <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview#1>

¹² Información de la Página oficial de ONU. Sobre los objetivos del Desarrollo Sostenible 2030.

¹³

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44415-medicion-la-pobreza-monetaria-uruguay-conceptos-metodologias-evolucion>

resuelva utilizar. En definitiva se considera pobreza extrema a quien vive con menos de 1,90 dólares diarios, o **no** tenga las Necesidades Básicas Satisfechas (NBI).

Los números que mencioné son oficiales y sufrirán sin duda un crecimiento cuando se realicen los análisis post pandemia¹⁴, ya figuran en el Banco Mundial mediciones que indican que “unas 100 millones de personas más cayeron en pobreza extrema como resultado de la Pandemia de Covid 19”.¹⁵

¿Y qué rol juega el Asistencialismo?, a mi entender es importante definirlo, al menos en América Latina, donde muchas veces, la respuesta de los Estados, es exclusivamente la asistencia económicamente, no logrando sacar a las personas de la situación extrema pobreza y generando una dependencia electoral.

El enfoque global para erradicar la pobreza requiere recursos económicos para asistir a las personas vulneradas por estar en esa situación. Pero para que los resultados sean los adecuados a largo plazo, hay que definir los criterios de asistencia y en ese punto cobra especial relevancia el enfoque en derechos humanos. En América Latina, en muchos países y regiones miles de personas se encuentran subsumidas en la pobreza extrema y dependiendo del asistencialismo/electoralista, afectando además la Libertad y Dignidad de esas personas.

La pobreza extrema se seguirá reproduciendo mientras existan intereses económicos y políticos a los cuales les convenga “dar el pescado, en vez de enseñar a pescar”¹⁶. El enfoque en Derechos Humanos debe ser considerado vital para fortalecer a los individuos, empoderarlos en sus derechos, de manera que puedan ejercerlos y gozarlos sin presión.

¹⁴ <https://www.wider.unu.edu/publication/estimates-impact-covid-19-global-poverty>

¹⁵ <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview#1>

¹⁶ Pobreza y asistencialismo en Venezuela | Revista de Ciencias Sociales
<https://produccioncientificaluz.org/index.php/racs/article/view/25224>

La Protección frente a la situación de vulnerabilidad por pobreza extrema, debe tender a lograr que más individuos en el mundo puedan gozar de sus derechos humanos con libertad, (la cual es por sí mismo un Derecho Humano), sin estar atados a una situación de necesidad que les quite el derecho que fundamenta la existencia de los demás, como lo es la Dignidad Humana.

Vulneraciones múltiples de ddhh por extrema pobreza: la Resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 21/11 que ya mencionamos, aprueba los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos y entre otras cosas se plantea el rol de las políticas públicas.

Al respecto en el trabajo del Prof. Escobar de “Renta Mínima y Defensor del pueblo”¹⁷, quiero subrayar lo siguiente; “En esta línea de ideas, la pobreza no debe concebirse solamente como una cuestión económica sino que debe abordarse desde una perspectiva multidimensional, que comprende la falta de ingresos y también de las capacidades básicas para vivir con dignidad. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconectadas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de manera que las personas que viven en ella se ven particularmente expuestas a la denegación de su dignidad e igualdad. Dichas observaciones, formuladas en el marco de los Principios Rectores, llevaron al enfoque basado en los derechos, con respeto de la dignidad y autonomía de las personas que viven en la pobreza, y con su empoderamiento para participar de manera provechosa y efectiva en la vida pública. Los Principios Rectores resaltan una serie de principios fundamentales para el enfoque basado en los derechos: dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos; disfrute en condiciones de igualdad de ISSN: 2174-6419 Lex Social, vol. 10, núm. 1 (2020) todos los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza; igualdad entre hombres y mujer; derechos del niño; capacidad de actuación y autonomía de las

¹⁷ Revista Jurídica de los Derechos Sociales “Lex Social” “La Renta Mínima y el Defensor del Pueblo” de Guillermo Escobar Roca Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá

personas que viven en la extrema pobreza; participación y empoderamiento; transparencia y acceso a la información; y rendición de cuentas.”

“Los Principios Rectores hacen referencia al derecho a un nivel de vida adecuado como derecho específico. Al respecto, los Estados asumen la obligación de mejorar progresivamente las condiciones de vida de las personas que viven en la pobreza. Aunque el derecho a condiciones de vida adecuadas engloba varios derechos, también debe considerarse como un derecho general que abarca los elementos esenciales para la supervivencia humana. La ausencia de un nivel de vida adecuado está relacionada con medios de subsistencia limitados o inseguros”.

Este análisis tan completo y centrado en el individuo, en sus necesidades básicas y en la necesidad de respeto a los derechos humanos, es fundamental para entender que el combate a la pobreza extrema no se hace solamente con dinero, sino con un enfoque de derechos individuales que otorgan herramientas a los individuos para salir de las situaciones de vulneraciones múltiples, que es incluso más difícil que hablar solo de los ingresos económicos de las personas.

Ahora bien, no caben dudas que millones de personas viven en estas condiciones y no gozan en plenitud sus derechos humanos, aunque los mismos les sean reconocidos o sean inherentes.

Se hace aún más difícil entender como una vulneración masiva, sistemática y permanente, estructural al decir de la Porf. Blengio Valdes, no ha sido, hasta el momento, considerada como una materia especial de protección, o un derecho en sí mismo.

Conclusiones

Ha resultado difícil incursionar en un tema tan nuevo, donde hemos encontrado jurisprudencia aislada, trabajos realizados por las Defensorías del Pueblo, Soft Law internacional y doctrina. No encontramos material sistematizado, no se visibiliza el tema en las grandes discusiones políticas, pero el problema de la Pobreza extrema subyace, es latente, cada vez late más fuerte y es evidente la desigualdad social.

La situación de pobreza extrema que vulnera los derechos sociales de prestación, vulnera además el derecho a la “dignidad humana” y a mi juicio también el derecho a la Libertad del individuo en todos sus aspectos transformándolo en una persona dependiente.

En un mundo moderno, humanitario y desarrollado, como decimos que es el nuestro, la pobreza extrema es asimilable al concepto de esclavitud, es la forma de esclavitud moderna.

A mi juicio, este es uno de los problemas más grandes que enfrenta la humanidad, que al mismo tiempo se “hace la distraída”. Es ineludible crear mecanismos para proteger a las personas de la situación de vulnerabilidad extrema, que es una vulneración directa de los Derechos Humanos.

En definitiva y tratándose de un derecho en construcción, que carece aún de existencia normativa, con criterios dispersos, hemos intentado en este trabajo, presentar los elementos que puede contener, los sujetos a quienes debería estar dirigido e incluso ensayar una definición terminológica que es la siguiente:

“Protección frente a la situación de vulnerabilidad por pobreza extrema”.

Capítulo II

A) Mínimo Vital. B) Renta Mínima. Derecho Social de Prestación.

MÍNIMO VITAL

Introducción

La Jurisprudencia de Colombia es el faro que alumbra con mayor claridad la temática del “Mínimo Vital”, ya que: a) lo consagra como Derecho, b) establece el concepto y, c) lo aplica en sus sentencias sobre variadas prestaciones, transformándolo en un **derecho subjetivo** exigible ante los Tribunales.

Analizando Sentencias de la Corte Colombiana, observamos una y otra vez como se reafirma el concepto del Derecho al Mínimo Vital y se fundamenta su aplicación.

A continuación veremos los elementos relevantes extraídos del trabajo jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana.

Conceptos del Mínimo Vital en la Corte Constitucional Colombiana y las variantes de aplicación.

Derecho al Mínimo Vital y el Estado Social de Derecho. La Sentencia 716.

La Sentencia del año 2017, si bien refiere al Programa de Protección del Adulto Mayor, es especialmente interesante por el esfuerzo argumentativo que realiza en cuanto a la consagración del Derecho al Mínimo Vital como un elemento esencial del Estado Social de Derecho.

Como decíamos al principio de este capítulo la Corte consagra el Derecho en estudio pero además lo ubica como un elemento esencial del Estado Social de Derecho,

diciendo que *“Uno de los derechos más característicos de un Estado Social de Derecho es el mínimo vital”*.

Estableciendo con meridiana claridad que el “Derecho al Mínimo Vital, Se deriva de los principios de Estado Social de Derecho, dignidad humana y solidaridad” (subrayado mío). Y agrega la Corte Constitucional en la Sentencia referida que. *“...este derecho se deriva de los principios de Estado Social de derecho, dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad. Este derecho adquiere relevancia en situaciones humanas límites, relativas a la extrema pobreza y la indigencia, cuando frente a las necesidades más elementales y humanas, el Estado y la sociedad no responden de manera congruente.”*¹⁸ (subrayados míos)

Podríamos discutir sobre la enumeración de principios del cual la Corte hace derivar el derecho, o si la misma es o no taxativa, incluso sobre el orden de importancia de cada uno de ellos. Pero más allá de eso, es de reconocer el mérito de la Corte en innovar con el reconocimiento del Derecho al Mínimo Vital, dando fundamento a su existencia y generando consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. Por lo tanto no solo estaríamos hablando de un derecho consagrado jurisprudencialmente, sino también de su efectivo cumplimiento.

Requisitos del Derecho al Mínimo Vital y Límites. Sentencia T-184 del año 2009

Si bien este fallo refiere a la tutela del Estado y la discusión sobre las características cualitativas y cuantitativas del Derecho al Mínimo Vital, al respecto la Corte realiza un análisis del caso concreto, de la sentencia de primera instancia y de los elementos del Derecho que tiene elementos relevante a los efectos del presente trabajo. Sobre todo

¹⁸ [T-716-17 Corte Constitucional de Colombia](#)

teniendo en cuenta la valoración cuantitativa y el límite para establecer cuando se produce una vulneración de éste Derecho.

“Aún cuando el mínimo vital no equivale siempre a la obligación civil de alimentos, pues esta última deviene principalmente del parentesco y aquél puede depender del salario o la pensión, en ambos casos, como se evidencia, existe la noción de carga soportable.”

“Al existir diferentes mínimos vitales, es una consecuencia lógica que hayan distintas cargas soportables para cada persona. Para determinar esto, es necesario indicar que entre mayor sea el ingreso de una persona, mayor es la carga que puede soportar y, por ende, la capacidad de sobrellevar con mayor ahínco una variación en el caudal pecuniario que reciba. Por esta razón, esta Corporación ha determinado que los requisitos que deben comprobarse para acreditar la vulneración del mínimo vital, “se resumen en que (i) el salario o mesada sea el ingreso exclusivo del trabajador o pensionado o existiendo ingresos adicionales sean insuficientes para la cobertura de sus necesidades básicas y que (ii) la falta de pago de la prestación genere para el afectado una situación crítica tanto a nivel económico como psicológico, derivada de un hecho injustificado, inminente y grave”

Se analizan en este caso concreto algunas cuestiones que considero interesantes determinar en este capítulo para continuar aportando sobre el concepto del Mínimo Vital y las muchas aristas que se abren al tratarse de un derecho nuevo.

a) Por un lado la separación de este derecho de lo que implica una obligación civil de alimentos, es un concepto diferente con fuente diferente.

b) Por otro lado reafirmar que el Derecho al Mínimo Vital refiere expresamente a cubrir las “Necesidades Básicas del individuo”.

Aparece además un argumento que considero innovador y es: **c)** que la falta en el efectivo acceso al Mínimo Vital “genere para el afectado una situación crítica”, no una

disminución cualquiera sino “crítica” relevante para su existencia y como contrapunto de ello, la conciencia de que existe una “carga soportable por el individuo”, o sea que no cualquier afectación el ingresos implica una vulneración del Mínimo Vital.

Y por último **d)** La tutela del Estado, o sea el deber de garante ante la ausencia del cumplimiento del Derecho.

Al respecto la Sentencia en análisis dice: “El mínimo vital es un derecho fundamental que tiene como característica ser cualitativo, por lo que supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida. Sin embargo, esto no significa que cualquier variación en los ingresos implique necesariamente una vulneración de este derecho. Por el contrario, existe una carga soportable para cada persona, que es mayor entre mejor haya sido la situación económica de cada quien. Por esto, entre mayor sea el estatus socioeconómico, es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital y, por ende, la vida digna”.¹⁹

Del sustento constitucional del Derecho al Mínimo Vital. La Sentencia 157

Voy a hacer referencia también a la Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana número T-157 del año 2014, en donde se resuelve también un tema de Tutela para reclamar acrecidas laborales, pero como tema de fondo surge la discusión sobre el derecho al Mínimo Vital y su base Constitucional. Como ya dijimos, este derecho no existe como tal consagrado en la Carta Magna de ese Estado, pero dentro de la profusa labor Jurisprudencial encontramos esta sentencia que intenta encontrar en la Constitución el sustento del mismo.²⁰

Dice esta Sentencia, “**La jurisprudencia ha definido el mínimo vital como “aquella parte del ingreso del trabajador destinado a solventar sus necesidades básicas y del**

¹⁹ [T-184-09 Corte Constitucional de Colombia](#)

²⁰ [T-157-14 Corte Constitucional de Colombia](#)

núcleo familiar dependiente, tales como alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, entre otras prerrogativas que se encuentran previstas expresamente en la Constitución Nacional y que además, posibilitan el mantenimiento de la dignidad del individuo como principio fundante del ordenamiento jurídico constitucional”.

Por lo tanto este derecho es “un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales” por lo tanto según la Corte Colombiana se transforma en una **“garantía Constitucional”**. Si bien, como dijimos esta sentencia trata de un tema laboral, se aclara que el mínimo vital no debe confundirse con el salario mínimo, sino que el análisis se da en el sentido de “...el pago oportuno y completo de un salario garantiza el goce de lo que se ha denominado el mínimo vital, considerado éste como aquellos recursos absolutamente imprescindibles para solucionar y satisfacer no solamente las necesidades primarias de alimentación y vestuario, sino aquellas relacionadas con la salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, factores insustituibles para la preservación de calidad de vida”, lo cual ya se había manifestado en las sentencias Sentencia T-043 de 2001 (M. P. Álvaro Tafur Galvis). En igual sentido ver la sentencia T-764 de 2008 (M. P. Jaime Araujo Rentería).”

En definitiva la Corte considera que el Derecho al Mínimo Vital deberá ser analizado en cada caso en particular ya que *“es concebido por esa jurisprudencia constitucional como un concepto indeterminado cuya concreción depende de las circunstancias particulares de cada caso”*, lo mismo sucede con el análisis respecto a su vulneración del mismo. En definitiva los jueces deben analizar el caso particular y *“si el derecho del mínimo vital se encuentra en riesgo, y deba entrar a remediar la situación para garantizar que el accionante y su núcleo familiar cuenten con los medios necesarios para llevar una vida digna”*.

Esta sentencia si bien plantea temas del **derecho laboral** que tienen sus mecanismos directos de resolución, atiende el caso concreto en forma subsidiaria y realmente plantea una argumentación interesantísima para anclar este derecho al Mínimo Vital en derechos

consagrados en forma expresa en la Constitución Colombiana, como lo es el derecho al trabajo consagrado en el Art. 25 de esa Constitución y el Art. 53 que en referencia al estatuto de trabajo menciona la “remuneración mínima vital y móvil”.

El fundamento también dado por la Corte Constitucional tiene que ver con la aplicación del **Principio de Igualdad**, a mi entender este es un punto muy relevante y que puede ser tomado en forma análoga por otros ordenamientos jurídicos, por ser un principio que rige en la mayoría de las Cartas Magnas, sino en todas. El derecho al Mínimo Vital se transforma en la manera efectiva de poner en práctica el principio de igualdad justamente dando una respuesta diferencial a quienes no están en condiciones de igualdad con el resto.

Otros principios Constitucionales que menciona la sentencia como sustento del Mínimo Vital son: “*Del ideal del orden justo en lo social y lo económico, que tiene una proyección en las relaciones de trabajo (preámbulo, arts. 1o, 2o y 25 C.P.)*”. Y “*el principio del reconocimiento a la **dignidad humana**, que necesariamente se manifiesta en la garantía del derecho al trabajo en condiciones dignas que aseguren un nivel de vida decoroso (arts. 1o, 25 y 53, inciso final C.P.)*”.

El Mínimo Vital no es meramente cuantitativo sino también cualitativo referido incluso al proyecto de vida del individuo. La Sentencia 891.

Me interesa resaltar los argumentos de esta Sentencia T-891 del 2013 que en materia de subsidiariedad o no de la acción de Tutela del Estado, establece un punto relevante a mi entender, poniendo sin duda de manifiesto que el Derecho al Mínimo Vital, no es un concepto equivalente al de Salario Mínimo y que se trata de un concepto también cualitativo.

“El derecho al mínimo vital ha sido considerado por la jurisprudencia constitucional como una de las garantías más importantes en el Estado Social de Derecho. No solo

porque se fundamenta en otros derechos como la vida (Art. 11 C.P.), la salud (Art. 49 C.P.), el trabajo (Art. 25 C.P.) y la seguridad social (Art. 48 C.P.), sino porque en sí mismo es ese mínimo sin el cual las personas no podrían vivir dignamente. Es un concepto que no solo busca garantizar al individuo percibir ciertos recursos, sino permitirle desarrollar un proyecto de vida igual que al común de la sociedad. De allí que también sea una medida de justicia social, propia de nuestro Estado Constitucional. En ese sentido, derecho al mínimo vital ha sido definido por la Corte como “la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”. Es decir, la garantía mínima de vida.

En definitiva, sobre la Jurisprudencia Constitucional del Derecho al Mínimo Vital.

Si bien el Derecho al Mínimo Vital no está consagrado en la Constitución de Colombia, la Jurisprudencia Constitucional ha desarrollado un importante trabajo argumentativo sobre el mismo.

Lo consagra como Derecho, lo define y fundamenta su existencia misma en el Estado Social de Derecho y en principio constitucional a la Dignidad Humana, en concordancia con los Derechos Fundamentales a la Vida, a la Integridad Física y a la Igualdad.

Cuando analizamos el trabajo de los juristas de ese Tribunal advertimos el profuso esfuerzo que realizan para argumentar sobre la necesidad de la existencia de este Derecho.

La Corte Constitucional persiste en la aplicación del Mínimo Vital como forma de igualar situaciones desiguales, y sobre su utilidad como herramienta para enfrentar la pobreza extrema o la indigencia, que muchas veces es la que coloca a los individuos en esa situación de desigualdad que no le permite por sí solos disfrutar de “iguales oportunidades”.

En síntesis, podemos decir que:

El Derecho al Mínimo Vital, entonces, pasa a ser una herramienta necesaria del Estado Social de Derecho, fundamentada en Principios de Derechos Humanos y Fundamentales, derivados estos últimos de los preceptos constitucionales por un mecanismo transversal. Es un derecho que protege al individuo que se encuentra en una situación de vulnerabilidad provocada por la pobreza extrema, permitiéndole colmar las necesidades básicas ya sea en forma individual o familiar, gozar de sus derechos e incluso encaminar su proyecto de vida. Es un derecho subjetivo y como tal puede reclamarse ante los tribunales.

A) Renta Mínima. España.

Voy a tomar algunas referencias del trabajo realizado por el Jurista y Prof. Guillermo Escobar Roca en su obra “La Renta Mínima y el Defensor del Pueblo” donde se analiza el Derecho a la Renta Mínima.

Este Derecho no está consagrado en la Constitución Española, por lo tanto no es un Derecho Fundamental, pero sí ha tenido reconocimiento en las Comunidades Autónomas de ese país con las variantes justamente que derivan de esa propia autonomía.

Si bien no se trata de un derecho fundamental en España, no está consagrado en la Constitución y tampoco en Leyes nacionales por lo que no tiene efectos jurídicos en el ordenamiento normativo de todo el territorio. Pero sí es un Derecho Humano porque tiene reconocimiento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y además ha ingresado en el ordenamiento jurídico de las comunidades autónomas.

En la obra mencionada “Renta Mínima y Defensor del Pueblo” se hace referencia al trabajo de la Prof. Encarna *CARMONA CUENCA*. publicado en “*El derecho a un mínimo vital*”, en *G. Escobar Roca (dir.), Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 1579-1581*”, en el mencionado trabajo de Carmona, “*lo define primero “como el derecho de todos los individuos a contar con una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades más básicas”, precisando después que es solo para “las personas que no realizan un trabajo remunerado (ni disponen de medios económicos para vivir)”, esto es, la renta mínima.*” (los subrayados son míos).

Respecto a si el derecho a la Renta Mínima es un Derecho Subjetivo, adhiero a la argumentación propuesta por el Porf. Escobar Roca, que al respecto manifiesta (*Nuevos derechos y garantías de los derechos, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 21 y ss.*) “*los intereses de las personas reconocidos por una norma jurídica, generalmente de rango*

legal, y garantizados al menos en sede judicial. No es imprescindible que la ley utilice literalmente el término “derecho a” (o el equivalente “libertad de”); véanse p. ej., entre otros muchos, los arts. 14, 16.2, 18.2, 18.3, 18.4 o 25.2 CE, en relación con los cuales nadie duda de que se trata de derechos subjetivos. Si no lo hace, de la interpretación de la norma debe al menos extraerse la existencia de un interés de las personas, y esto es evidente en el caso de la renta mínima, que se establece a favor de las personas. También es claro que en un Estado de Derecho cualquier acto u omisión de la Administración es recurrible ante los tribunales. Podría quizás pensarse en liberalidades de la Administración, al estilo de la vieja y hoy superada concepción graciable o discrecional de los derechos sociales, que podrán basarse en fórmulas como “la Administración podrá” o “si hay crédito presupuestario”, pero tales fórmulas no aparecen en las leyes de renta mínima. No se entiende entonces por qué a veces la doctrina afirma que la renta mínima no está siempre configurada como derecho subjetivo. ISSN: 2174-6419 Lex Social, vol. 10, núm. 1 (2020) 107 internacional). Si bien las consecuencias procesales de optar por una u otra postura (compatibles en todo caso) son diferentes, por lo que aquí interesa, de cara al legislador no difieren demasiado, pues si lográramos demostrar que estamos en presencia de un derecho fundamental o humano, se impondría en todo caso sobre la ley.”

En definitiva, podemos decir que es la Renta Vital un derecho subjetivo reclamable ante los tribunales aunque no esté expresamente establecido por ley o reglamento, por entender que es “un derecho de todos los individuos que no tengan un trabajo remunerado, y que no tengan medios para vivir, a contar con una cantidad mínima para hacer frente a sus necesidades más básicas”, utilizando las definiciones de Carmona Cuenca ya mencionadas.

Ahora bien, ¿El Derecho a la Renta Mínima es o no es un Derecho Fundamental? Dijimos ya que no lo es, porque no se encuentra expresamente recogido en la Constitución Española.

Sobre este punto es interesante mencionar que la Prof Carmona, en la publicación del 2012 ya mencionada bajo la dirección del Prof. Escobar Roca, utiliza la técnica de los Derechos transversales (como la ha denominado este último jurista), o sea “*deducir un derecho de varios preceptos constitucionales*”. Sobre este punto debo decir que esta construcción doctrinaria es similar al método que utiliza la jurisprudencia de Colombia (Corte Constitucional) para consagrar al Derecho Mínimo Vital como un Derecho Fundamental extraído de los principios constitucionales.

Para el caso español, Carmona hace derivar el Derecho a la Renta Mínima de: a) El derecho a la vida (art. 15); b) El derecho al trabajo (art. 35.1); c) El derecho a la seguridad social. Todos ellos contienen una mención expresa en la Constitución.

Sobre este mismo punto el Prof. Escobar Roca quiero resaltar el enfoque del Prof. Escobar para quién es más adecuada la derivación del Derecho a la Renta Mínima del Derecho a la Seguridad Social, basándose en un derecho preexistente. El Art. 41 de la constitución española dice que “*Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.*”

En cuanto a la determinación de la competencia en lo referido a la Seguridad Social y también a la “asistencia social” advertimos que en España existe un ámbito nacional y otro ámbito local, si bien no es materia de este trabajo entrar en ese análisis, toma el punto relevancia por la aplicación del derecho a la Renta Mínima. Entonces “*las prestaciones que excedan el ámbito de la seguridad social en sentido estricto entran dentro de la materia “asistencia social”, reservada en exclusiva a las Comunidades Autónomas según los Estatutos de Autonomía. No obstante, por tratarse de un derecho fundamental, lo más correcto sería dictar (ex art. 149.1.1a) una ley estatal que fijará un techo mínimo, después ampliado por las Comunidades Autónomas, lo cual requeriría un gran pacto nacional, similar al suscrito en su día para la ley de dependencia.*”

(pag. 106 publicación de la Revista Jurídica de los Derechos Sociales “Lex Social” “La Renta Mínima y el Defensor del Pueblo” de Guillermo Escobar Roca Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá.); los subrayados son míos.

Mínimo Vital o Renta Mínima en el Derecho Internacional de los DDHH

El Derecho al Mínimo Vital no está reconocido expresamente en el sistema internacional de los Derechos Humanos. El mismo se deriva del reconocimiento de otros derechos como por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, art 23. 3 derecho al trabajo “una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social” **el Derecho al trabajo “vida digna y decorosa” art. 6 de la Convención Americana de Derechos Humanos**, suscrita en San José en 1969. El art. 12 de la misma que reconoce el derecho a la alimentación «toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual».

De diversas Observaciones Generales del CDESC y en especial de su Declaración sobre la Pobreza y el PIDESC, de 4 de mayo de 2001 (E/C 12/2001/10), puede deducirse la configuración de un derecho humano a la protección frente a la pobreza, derivado esencialmente del derecho a un nivel de vida adecuado: aunque el PIDESC no contiene una referencia expresa a la pobreza, el Comité comparte las disposiciones del Preámbulo de la DUDH, haciendo hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean “liberados [...] de la miseria”.

Continuando con el soft law universal, desde su primer nombramiento, la Experta Independiente sobre Derechos Humanos y Pobreza afirma (p. ej., E/CN 4/1999/48) que “la pobreza es la causa principal de violaciones de derechos humanos en el mundo”,

confirmando la doctrina implícita de Naciones Unidas en cuya virtud una renta mínima es un componente necesario y no accidental del sistema de derechos humanos.

Años después, partiendo de una Recomendación del Banco Mundial de 2005, la Organización Internacional del Trabajo sugiere en su Recomendación nº 202, de 2012, sobre los pisos de protección social, en línea con la interpretación expansiva del derecho a la seguridad social antes citada, un sistema nacional de protección para que los gobiernos de los países garanticen “una seguridad básica de ingresos para sus habitantes”, esto es, no solo para los trabajadores.

La Resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 21/11, que aprueba los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. En ellos se recuerda que el imperativo de erradicar la pobreza es una obligación jurídica vinculada al Derecho internacional de los derechos humanos. En consecuencia, todos los derechos humanos en su conjunto deben tenerse en cuenta en la lucha contra la pobreza y en la orientación de las políticas públicas.

El caso Alemán

En Alemania se ha consagrado como derecho fundamental a la Dignidad Humana, el artículo 1 de esa Constitución dice: *“La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público”*

Es de destacar que la Constitución Alemana de postguerra es innovadora en la incorporación expresa de ese derecho, permitiendo así que el Tribunal Constitucional alemán fundamente en este derecho la renta mínima, sin necesidad de extraerlo de ningún principio.

Capítulo III

Hacia el Derecho al Mínimo Vital en Uruguay

“Que los más infelices serán los más privilegiados”

José Gervasio Artigas es la figura histórica más importante de Uruguay, uno de los caudillos heroicos del Río de la Plata y reconocido como uno de los grandes héroes libertadores latinoamericanos. Pero su legado no se reduce únicamente a hazañas militares, a estrategias geopolíticas, e incluso a su condición de caudillo a quien la población seguía dejando sus casas y pertenencias. Su verdadero legado es lo que se conoce como el “**Ideario Artiguista**” que ha sido el cimientos de la patria, de la orientalidad y el cual quedó redactado en varios documentos que hasta ahora siguen vigentes.

Reglamento de tierras de 1815”

Dentro de esos documentos, el 10 de septiembre de 1815, Artigas redacta uno excepcional, conocido como el “**Reglamento de tierras de 1815**”, cuyo verdadero nombre es “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y seguridad de sus hacendados”.

Y el artículo 6 es sin duda un concepto vigente hoy, aunque escrito hace más de 200 años y dice: *“Por ahora el señor alcalde provincial y demás subalternos se dedicarán a fomentar con brazos útiles la población de la campaña. Para ello revisará cada uno, en sus respectivas jurisdicciones, los terrenos disponibles; y los sujetos dignos de esta gracia con prevención que los más infelices serán los más privilegiados. En consecuencia, los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos*

pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia, si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad, y a la de la provincia.”

Sin lugar a dudas este artículo redactado por Artigas hace más de 200 años cuya frase “que los más infelices sean los más privilegiados” está completamente vigente al día de hoy, es una fuente de inspiración para abordar este tema del Derecho Humano a la Protección de la Pobreza, el rol del Estado en reconocerlo como tal, pero además su obligación de garantizar y también el paralelismo con el moderno concepto de Mínimo Vital.

No quiero dejar de mencionar que el artículo 7o. del mismo documento establece “Serán también agraciadas las viudas pobres si tuvieran hijos. Serán igualmente preferidos los casados a los americanos solteros, y estos a cualquier extranjero”. Este artículo que genera un orden de prelación, podría verse como una antesala del concepto actual de “igualdad positiva” colocando en mejores condiciones a quienes estaban en peor situación para, desde ese lugar tener igualdad de oportunidades.

“Instrucciones de 1813”

Por su parte en el documento conocido como “Instrucciones del año 13”, cuyo verdadero nombre es “Instrucciones a los Representantes del Pueblo Oriental para el desempeño de su encargo en la Asamblea Constituyente fijada en la ciudad de Buenos Aires el día 13 de abril de 1813”, también redactado por Artigas es el primer documento oriental que consagra Derechos. En su artículo 3 dice *“Promoverá la libertad civil y religiosa en toda su extensión imaginable”* y el artículo 4to establece *“Como el objeto y fin del Gobierno debe ser conservar la igualdad, libertad y seguridad de los Ciudadanos y los Pueblos, cada Provincia formará su gobierno bajo esas bases, a más del Gobierno Supremo de la Nación.”* Claramente esta declaración tiene un contenido iusnaturalista donde se reconoce la necesidad de “conservar” los derechos a la igualdad, la libertad y la seguridad que se consideran intrínsecos a la naturaleza humana.

Sin duda para una convulsionada América Latina de los años 1813 y los años previos, donde se diriman cuestiones trascendentales como la Independencia de la Corona Española, los conflictos territoriales con Brasil y el propio nacimiento de los países del Río de la Plata, es de destacar que en esas precisas circunstancias se realizará esta declaración de derechos. Debemos mencionar además que tanto Artigas como una serie de intelectuales que lo acompañaban adoptaron influencias en este sentido de la Declaración del Hombre y del Ciudadano aprobada la por la primer Asamblea Nacional Constituyente francesa en 1789 y también de los episodios casi contemporáneos de Norteamérica donde en 1789 entró en vigor la Primera Constitución. Es innegable el espíritu revolucionario de esa época en todos los aspectos y la preocupación por los derechos y las condiciones de los seres humanos.

En definitiva, ambos documentos marcan el nacimiento de la orientalidad que redundaría en la independencia de la República Oriental del Uruguay, y dejan un sello marcado a fuego, que es la necesidad de proteger de los más “débiles” dándoles oportunidades de acceder a la tierra y con su trabajo “propender a la felicidad”; así como la consagración de los derechos individuales. Conceptos sin duda vigentes al día de hoy.

La Constitución uruguaya

La Sección II Capítulo I de la Constitución de la República denominado “**Derechos, deberes y garantías**” contiene a la mayoría de los derechos fundamentales.

Los Derechos Sociales

A los derechos sociales corresponde la satisfacción de las necesidades básicas del individuo. Utilizando la definición de CONTRERAS PELÁEZ: derechos sociales son *“aquellos derechos en que se concreta, mediante diversos tipos de prestaciones, la colaboración de los poderes públicos en la satisfacción de las necesidades básicas del*

individuo”. Por lo que el otro elemento esencial de este tipo de derechos es la contraprestación. O sea que reconocer ese derecho a cubrir las necesidades básicas del individuo, conlleva una correspondiente obligación positiva ya sea “de hacer” o “de prestación”.

Como estudiamos en esta Maestría, existen derechos sociales incluidos en forma **expresa**, con mención directa en la Constitución uruguaya, por ejemplo por ej. el art. 45 establece “*Todo habitante de la Rpca tiene **derecho a gozar de vivienda decorosa.** ...*”, se reconoce entonces expresamente como un derecho subjetivo.

Derechos deducidos de normas constitucionales, son las normas de mandato, que se expresan como en este caso “El Estado legislará...” “El Estado proporcionará...”. Por lo que si el Estado debe regular determinado derecho es porque ese derecho existe como tal y es un derecho fundamental por estar reconocido en la Constitución. Ejemplo de esto es el **Derecho a la Salud, es un derecho Social deducido**, el art. 44 dice: “*El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene pública, Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud ... El Estado proporcionará gratuitamente los medios...*”. El derecho a la Salud no se menciona directamente pero se deduce con claridad del precepto constitucional.

Por último están los **derechos transversales** que se deducen de un conjunto de preceptos constitucionales y no solamente de las normas de mandato como sucedía en el caso del derecho deducido. Como hemos visto en este trabajo este sistema transversal es utilizado en Colombia, en España y en otros países tanto por la doctrina como por la jurisprudencia.

La Constitución Uruguay no ha consagrado el Derecho a la Dignidad Humana, mucho menos el derecho a la protección frente a la pobreza o al mínimo vital, por lo que me pareció relevante solicitar la opinión de un prestigioso constitucionalista uruguayo al respecto.

Dr. Ruben Correa Freitas. Uruguay

He solicitado la opinión del Dr. Ruben Correa Freitas, uno de los catedráticos de derecho Constitucional de mayor prestigio en Uruguay y de reconocida trayectoria internacional, es profesor titular grado 5 de Derecho Constitucional y Director del Instituto Uruguayo de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho (UDELAR).

Sobre el tema concreto de “la protección frente a la pobreza” y su existencia como derecho humano comparto aquí sus aportes.

En **primer lugar**, debo expresar que como tema de Tesis de Maestría, me parece un tema muy interesante, que ha dado lugar al desarrollo de programas muy importantes por parte de las Naciones Unidas y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuerdo en ese sentido los aportes realizados por el destacado especialista argentino Dr. Bernardo Kilsberg. Resulta interesante el debate sobre la conveniencia o la necesidad de consagrar un nuevo derecho humano, tanto a nivel interno como internacional.

En **segundo lugar**, sin duda alguna que el tema de la protección frente a la pobreza es un derecho humano, especialmente la llamada pobreza extrema. Pero para ello, considero que es imprescindible definir claramente los conceptos de pobreza y de pobreza extrema. De lo contrario puede quedar como una simple declaración o proclamación de un derecho, cuyo alcance no se sabe cuál es exactamente. Normalmente desde el punto de vista estadístico, se establecen los mínimos de ingresos mensuales que debe tener una persona para no ser considerada pobre, o eventualmente, de extrema pobreza.

En **tercer lugar**, estimo que el tema de la pobreza y de la pobreza extrema está ligada estrictamente a un derecho humano fundamental, que es el derecho a la dignidad del ser humano, que ha sido reconocido por la Carta de las Naciones Unidas de 1945; por el art. 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la

Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948; en los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas de 1966, tanto en el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como en el de Derechos Civiles y Políticos; en la Convención sobre los Derechos del Niño de fecha 6 de diciembre de 1989; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de fecha 30 de abril de 1948; en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica de fecha 22 de noviembre de 1969.

Como enseña en la doctrina española el Profesor PÉREZ LUÑO: “*La dignidad humana constituye no sólo la garantía negativa de que la persona no va a ser objeto de ofensas o humillaciones, sino que entraña también la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo.*” (PÉREZ LUÑO, Antonio, “*Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*”, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, pág. 318).

Por su parte, en nuestra doctrina nacional, GROS ESPIELL afirma: “*La dignidad humana implica el necesario reconocimiento de que todos los seres humanos, iguales entre sí, son titulares, ontológicamente hablando, de una igual dignidad y que esta dignidad se integra con todos los derechos humanos, los civiles, los políticos, los económicos, sociales y culturales.*” (GROS ESPIELL, Héctor, “*La Dignidad Humana en los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos*”, en “*Dignidad Humana*”, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, PNUD, Uruguay, Serie Estudios, 2003, pág. 13).

A mi juicio, es muy claro que no puede existir dignidad de los seres humanos que viven en la pobreza o en la extrema pobreza. Por otra parte, la extrema pobreza es flagrantemente violatoria del derecho a la dignidad al que tiene derecho todo ser humano.

La Constitución uruguaya no consagra a texto expreso el derecho a la dignidad de las personas, que creo que deberá ser incluido en una próxima reforma

constitucional. No me explico aún, por qué razón el constituyente no ha incorporado este derecho, pese a que el mismo surge implícitamente reconocido por el art. 72 de la Constitución, cuando se refiere a los “derechos inherentes a la personalidad humana”.

En **cuarto lugar**, el tema de la protección contra la pobreza, en mi concepto no es un derecho, sino que es una obligación del Estado, vinculada a las políticas públicas que debe desarrollar los Poderes Públicos en materia de vivienda, salud y educación, que son los ejes fundamentales para eliminar la pobreza. Sobre todo la educación, porque es allí donde se generan las condiciones necesarias e imprescindibles para que las personas salgan de ese estado de pobreza crítica, que no se resuelve sólo con que el Estado les brinde los servicios de salud y vivienda. Las políticas de educación, que tienen que comprender todos los niveles, pero especialmente las relacionadas con la educación preescolar, primaria y secundaria, son la herramienta básica y necesaria para combatir la pobreza extrema. Basta analizar lo que sucede con la población carcelaria en el Uruguay, que en 2021 asciende a 13.000 privados de libertad. Según el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, el 90% de los presos son analfabetos o apenas saben leer y escribir. Allí está una de las causas principales de la criminalidad en nuestro país, personas que no saben otra cosa que cometer delitos, que no tienen hábitos de trabajo y que jamás se podrán incorporar a la sociedad.

En **quinto lugar**, la Constitución de la República tiene una disposición, que es el art. 7º, en el que se incluye el derecho a la protección de varios derechos, como el derecho a la vida, al honor, a la seguridad, al trabajo y a la propiedad. Quiere decir, pues, que el derecho a la protección a la seguridad es un derecho que está consagrado en la Constitución uruguaya. Por otra parte, la Constitución uruguaya vigente prevé a texto expreso el derecho de todos los habitantes a la salud (art. 44); el derecho a la vivienda decorosa (art. 45); el derecho de asilo a los indigentes o carentes de recursos suficientes por causa de su inferioridad física o mental (art. 46); el derecho a la educación (arts. 41, 69, 70 y 71).

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que el Uruguay tiene varios Ministerios competentes en estas materias: Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Vivienda; y Ministerio de Desarrollo Social. A ellos debemos sumar la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que tiene el cometido de coordinar todas las políticas de desarrollo económico y social.

En **sexto lugar**, la protección contra la pobreza extrema es la afirmación plena del derecho a la igualdad, consagrado en el art. 8º de la Constitución de la República, así como en las normas internacionales sobre Derechos Humanos. No puede dudarse que las personas que viven en la pobreza, o peor aún, en la extrema pobreza, ven no sólo vulnerada su dignidad como personas a la que tienen derecho, sino el derecho a la igualdad con el resto de los habitantes. Aquellas personas que no tienen vivienda, o que viven en condiciones inhumanas, como sucede en los asentamientos irregulares, en las villas miserias, en los cantegriles o en los rancheríos, sin luz, sin agua potable, con una alimentación precaria y menguada, sin acceso a la educación, están afectadas en el derecho a la igualdad con respecto a los demás ciudadanos. La igualdad no sólo es jurídica, la igualdad no sólo es ante la ley, sino que significa la igualdad de oportunidades, de tratamiento, de acceso a las necesidades básicas de la vida en sociedad.

En **séptimo lugar**, comparto plenamente que debería aprobarse una Convención Internacional contra la Pobreza, sea en el ámbito de las Naciones Unidas, sea en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, en la que se definan los objetivos y las políticas que deben seguir los Estados para impedir la existencia y la expansión de la pobreza extrema, que es contraria a la dignidad humana y a la conciencia de la humanidad.

En **octavo lugar**, estimo que la protección contra la pobreza debe ser considerada como una política pública de alta prioridad por parte del Estado, porque la pobreza es contraria al Estado de Derecho y especialmente al Estado Social de Derecho, como es el Uruguay según surge de la Constitución de la República. No es posible un

Estado de Derecho en el que los habitantes carezcan de los recursos mínimos indispensables para gozar de una vida digna y decorosa.

En **noveno lugar**, considero de especial importancia señalar que en materia de combate o de lucha contra la pobreza y especialmente contra la pobreza extrema, lo que se requiere es voluntad política por parte de los gobiernos. De nada servirá, a mi juicio, que se incorporen normas a la Constitución de la República, ni que se aprueben Tratados o Convenciones Internacionales, si luego no se aplican o se ignoran en la práctica. Vemos en la práctica lo difícil que resulta la aplicación de las normas contenidas en la Constitución uruguaya sobre el derecho a la salud y el derecho a la vivienda, lo que ha dado lugar a casos muy interesantes de acciones de amparo ante el Poder Judicial. Pero también creo que es necesario que se forme una conciencia sobre la magnitud de este flagelo que afecta a toda la humanidad.

El Dr. Correa Freitas plantea reflexiones claras en el tema que nos convoca, y quiero destacar especialmente el anclaje en el Derecho a la Igualdad (art. 8 de la Constitución Uruguaya)²¹ en sentido amplio: igualdad jurídica, igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades.

Destaco además, su planteo cuando dice; *“la protección contra la pobreza, en mi concepto **no es un derecho, sino que es una obligación del Estado, vinculada a las políticas públicas que debe desarrollar los Poderes Públicos**”*. Este punto me parece innovador, visualiza la obligación de los estados, en lugar de un derecho y como hemos dicho para que haya una obligación del Estado debe haber un derecho y viceversa.

Por último el Dr. Correa Freitas relaciona en forma directa el rol de las políticas públicas con enfoque en derechos humanos, lo cual es, como hemos visto en la Maestría lo más moderno en las tendencias jurídicas.

²¹ DERECHO A LA IGUALDAD Art. 8 Constitución Uruguaya *“Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes”*.

En conclusión, a mi entender, aplicando la técnica de los derechos transversales, que hemos visto en nuestra tesis perfectamente se puede derivar el derecho a la protección frente a la situación de vulneración por pobreza extrema ya sea de los principios constitucionales, pero también de la válvula de acceso que significa el art. 72 de la Constitución: *“La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.”*

Con este aporte también pretendemos colocar en agenda la discusión de éste tema, que aún no se debate, y nos parece necesario teniendo en cuenta la larga trayectoria de Uruguay como Estado Social de Derecho consolidado.

Consideraciones Generales

En este trabajo de fin de Máster, nos hubiese gustado ahondar en otros aspectos de esta problemática, como por ejemplo, las políticas públicas con enfoque en derechos humanos y su protección frente a la pobreza extrema; sustituir fuentes de trabajo y educación en lugar de asistencialismo-electoral. Analizar más aspectos sobre las Vulneraciones y el Derecho a la Seguridad Social como herramienta de acciones positivas de los estados. Lamentablemente por cuestión de la vastedad e innovación del tema tratado en este trabajo, no ha sido posible.

Del trabajo de investigación y estudio, partiendo de la hipótesis planteada, podemos decir que es necesario crear un nuevo derecho, quizá primero en el ámbito internacional porque se visualiza más terreno fértil.

Realizamos una propuesta terminológica para colaborar en el debate de la construcción de los elementos y el nombre de éste nuevo derecho, proponiendo al nuevo Derecho la:

“Protección frente a la situación de vulnerabilidad por pobreza extrema”. Enfrentar las vulneraciones por pobreza extrema genera obligaciones a los Estados.

Hemos analizado además el Derecho al Mínimo Vital y el Derecho a la Renta Mínima que son derechos sociales de prestación, subjetivos y por lo tanto exigibles. Al respecto nos parece más adecuado el nombre Derecho al Mínimo Vital y lo consideramos la herramienta necesaria de los Estados para enfrentar el problema de la pobreza extrema. Ambos derechos, el de “protección frente a la situación de vulnerabilidad por pobreza extrema” y el de “Mínimo Vital”, deben coexistir ya que el segundo es la puesta en práctica de la consagración del primero.

Por su parte, también consideramos que la respuesta del Estado en las políticas públicas de aplicación del Mínimo Vital, más todas las prestaciones que deriven del combate a la pobreza extrema deben estar dentro de una Plan de Políticas Públicas con enfoque en derechos humanos. El enfoque de derechos humanos de las políticas públicas, en nuestra opinión debe propender a promover el trabajo, la seguridad social, la libertad y la dignidad del individuo para que finalmente salga de esa situación transitoria.



Dra. María Cecilia Eguiluz Laxague

ABOGADA(Mat. 17415)

Bibliografía y otras fuentes

- XIV Informe sobre Derechos Humanos y Pobreza de la FIO. Año 2016.
- “Los principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos”. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado.
- Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. CIDH-OEA. Año 2017.
- Guillermo Escobar Roca y Alejandra Celi. “¿Ampliar o actualizar el catálogo de los derechos? El caso de la protección frente a la pobreza y el papel del Ombudsman en la creación de nuevos derechos”, en Xabier Díez de Urduñivia (coord.), *Los derechos humanos en el tercer milenio*, Porrúa, México, 2018, págs. 197-215.
- “La protección de categorías de personas especialmente vulnerables en el Derecho Español”. Encarna Carmona Cuenca, Año 2011.
- Encarna Carmona Cuenca. “El Derecho al Mínimo Vital y el Derecho a la Renta Básica”-Anuario de Derechos Humanos. Num 13 (2017). Página 199-209.
- Juan Pablo Beca-Frei “La Pobreza: Un problema de Derechos Humanos ¿qué hacer cuando la legislación profundiza la pobreza?. En *Dikaion*, 27.1 (2018) pp 101-126. Universidad de la Sabana. Universidad Católica de Chile.
- Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>
- Otras fuentes oficiales de publicaciones en línea cuyos enlaces externos se agregan como referencia en los pie de página correspondientes.

Agradecimientos especiales a los dos juristas uruguayos:

Dra. Mariana Blengio Valdes. Derechos Humanos.

<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/estructura-del-organismo/mariana-blengio-valdes>

Dr. Ruben Correa Freitas. Derecho Constitucional.

https://es.wikipedia.org/wiki/Ruben_Correa_Freitas#:~:text=2%20Obras%20publicadas-Biograf%C3%A9a,de%20la%20Empresa%20en%202013.

Índice

Capítulo I

- Protección frente a la Pobreza
- ¿Es necesario ampliar el catálogo de Derechos Humanos para incluir la protección frente a la pobreza?
- Un derecho en proceso de construcción
- Reflexiones de la Dra. Mariana Blengio Valdés
- Conceptos de pobreza, pobreza extrema y exclusión
- Vulnerabilidad- Situación y no condición
- Conclusiones y propuesta terminológica

Capítulo II

- Mínimo Vital
- Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia
- Definición del Derecho y elementos
- Renta Mínima. Derecho Subjetivo. España
- Renta Mínima en el derecho internacional. El caso Alemán.

Capítulo III

- Hacia el Derecho al Mínimo Vital en Uruguay
- Antecedentes “que los más infelices sean los más privilegiados”
- Constitución Uruguay y Derechos Sociales
- Reflexiones del Dr. Ruben Correa Freitas

Conclusiones generales