

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Protección social en Colombia: una mirada desde el derecho a una subsistencia digna*

Social protection in Colombia: a look from the right to a decent livelihood

Sandra Patricia Duque Quintero ¹ , Mónica Duque Quintero ² , Patricia González Sánchez ³ 

* Artículo de investigación producto del proyecto “Protección social para las comunidades rurales en Colombia: una mirada desde el derecho a una subsistencia digna”. Investigación inscrita ante el Comité para el Desarrollo de la Investigación- CODI- de la Universidad de Antioquia.

¹ Doctora en Educación, Magíster en Derecho, Especialista en Gestión ambiental y Abogada de la Universidad de Antioquia, profesora titular vinculada a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia. Coordinadora de la Línea de investigación Derecho Laboral y de la Seguridad Social, Grupo Derecho y Sociedad. Investigadora Asociada Minciencias.

² Doctora en Ciencias Animales, Magíster en Ciencias Animales, Especialista en Nutrición Animal, Zootecnista. Profesora Titular de la Facultad de Medicina Veterinaria, Corporación Universitaria Remington. Medellín, Antioquia, Colombia.

³ Doctora en Historia, Magíster en Historia, Abogada. Profesora Titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, Antioquia, Colombia.

Forma de citar: Duque-Quintero Sandra Patricia; Duque-Quintero, Mónica; González-Sánchez, Patricia. “Protección social en Colombia: Una mirada desde el derecho a una subsistencia digna” *En: Revista CES Derecho*. Vol. 15. No. 1, enero a abril de 2024. pp. 1-16. <https://dx.doi.org/10.21615/cesder.7643>

Resumen

En Colombia, existen desigualdades significativas en el acceso a derechos fundamentales como la subsistencia digna. El sistema de protección social que debe garantizar unos mínimos esenciales se ha enfocado principalmente en los trabajadores formales, dejando a los trabajadores informales y a las personas de bajos ingresos sin una protección adecuada. Esto se traduce en un porcentaje importante de población desprotegida, con bajos niveles de ingresos y dificultades para acceder a nuevos esquemas de salvaguardia. En este contexto, es fundamental examinar el sistema de protección social en Colombia y su capacidad para garantizar una subsistencia digna. Este artículo describe el sistema de protección social en Colombia, en su componente no contributivo, analiza la protección constitucional del derecho a una subsistencia digna y plantea la necesidad de un sistema integral de protección social que no solo proporcione recursos económicos y servicios básicos, sino también las capacidades necesarias para promover el desarrollo humano integral y la justicia social.

Palabras claves: Protección social; no contributivo; subsistencia; vida digna.

Abstract

In Colombia, there are significant inequalities in access to fundamental rights such as decent subsistence. The social protection system that must guarantee essential minimums has focused mainly on formal workers, leaving informal workers and low-income people without adequate protection. This translates into a significant percentage of the population being unprotected, with low-income levels and difficulties in accessing new safeguard schemes. In this context, it is essential to examine the social protection system in Colombia and its capacity to guarantee a decent subsistence. This article describes the social protection system in Colombia, in its non-contributory component, analyzes the constitutional protection of the right to a decent subsistence and raises the need for a comprehensive social protection system that not only provides economic resources and basic services, but also the capacities necessary to promote integral human development and social justice.

Keywords: Social protection; non-contributory; subsistence; decent life.

Introducción

Más del 70 por ciento de la población mundial carece de acceso a un sistema integral de protección social (OIT, 2017), la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto esas grandes y persistentes brechas en la cobertura, la integralidad y la suficiencia de la protección social, así como el grave déficit de inversiones en los sistemas de salud pública y condiciones de vida digna para las comunidades (OIT, 2020b). Según un informe de la Cepal, Latino América enfrenta una grave desaceleración económica, aumentos de la inflación y una lenta recuperación de los mercados laborales, lo que aumentará los niveles de pobreza y pobreza extrema. Así, 7,8 millones de personas se sumarían a los 86,4 millones cuya seguridad alimentaria ya está en riesgo (CEPAL, 2022). Las múltiples crisis de la pandemia del COVID-19 han exacerbado las desigualdades a lo largo de 2020 y 2021, esto ha tomado diferentes formas, que van desde impactos desiguales sobre los ingresos de los hogares y menores accesos a alimentos, educación, servicios públicos, empleo (PNUD, 2021).

Se han implementado políticas para abordar la desigualdad y la productividad con éxito limitado, las respuestas de política tienden a ser fragmentadas e ineficaces y, en algunos casos, incluso pueden terminar profundizando las distorsiones existentes en el largo plazo. Si bien los sistemas de seguridad social son una piedra angular de la protección social en América latina, muchos trabajadores se quedan por fuera, esto segmenta la fuerza laboral en dos categorías: trabajadores formales, cubiertos por programas de seguridad social contributiva, estabilidad laboral y regulaciones de salario mínimo, y trabajadores informales y personas de bajos recursos, que reciben los beneficios que ofrecen los programas de seguridad social no contributiva. Paralelamente, los ingresos de algunos trabajadores pueden ser tan bajos que los sitúan en la pobreza. Así, el acceso a la protección social depende tanto del estatus laboral de las personas (formal versus informal) como de su nivel de ingresos (pobres y no pobres) (PNUD, 2021, p. 17). Esta situación es preocupante porque la protección social es una herramienta clave para mitigar las desigualdades y fomentar la inclusión social, es difícil pensar en un contrato social fuerte en cualquier sociedad sin un sistema de protección social que funcione bien (PNUD, 2021, p. 20).

En Colombia, a junio del año 2023 el 39,3% de la población se encuentra en situación de pobreza, el 42,9% de las mujeres y el 37% de los hombres están en esta condición; la pobreza se distribuye de la siguiente manera: el 44,6% en zonas rurales, el 37,8% en áreas urbanas y el 34,3% en ciudades grandes. La tasa de desempleo en febrero fue del 11,4%, siendo del 18,7% para los jóvenes y del 8% en zonas rurales. La participación laboral alcanzó el 63,6%, con un 52,2% para los jóvenes y un 60,2% en áreas rurales. El 42,2% de los trabajadores son por cuenta propia y el 58,2% se encuentra en la economía informal. En cuanto a educación, Colombia tiene una cobertura inferior al promedio de la OCDE, el acceso a la educación primaria es del 89,9%, mientras que la secundaria y media se sitúan en el 79,4% y 46,7%, respectivamente, el país tiene una tasa de analfabetismo del 5,24%. El crecimiento económico redujo la pobreza nacional en 34,2 puntos porcentuales entre 2019 y 2022. Sin embargo, las perspectivas indican que el crecimiento del PIB entre 2023 y 2030 será bajo y tendrá menos impacto en la reducción de la pobreza (Analitik & “Valora, 2023).

Las desigualdades en materia de acceso a derechos fundamentales como el mínimo vital, entre las zonas urbanas y rurales siguen siendo significativas (OIT, 2020a), un gran número de personas no acceden al derecho que tienen a vivir bajo unas condiciones básicas o elementales que garanticen un mínimo de subsistencia digna, a través de los ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades más urgentes como son la alimentación, el vestuario, la vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la atención en salud, la educación (Corte Constitucional, 2009). Cuando analizamos la protección social en el país, encontramos que está enfocada en los sistemas contributivos o seguridad social, establecido en la ley 100 de 1993 que crea el sistema de seguridad social integral, enfocado a las personas cotizantes. Salvo en el caso del régimen subsidiado de salud y los servicios sociales complementarios para población adulta mayor indigente y otros programas, la seguridad social en Colombia es un sistema diseñado para trabajadores. La normativa nacional no se refiere a un sistema integral de protección social que incluya a toda la población (Novoa, 2018, p. 5), tampoco en un sistema de protección social integral y universal que posibilite mínimos de subsistencia y desarrollo humano.

El problema principal es que la seguridad social ha estado ligada al mercado de trabajo que, por sus deficiencias, ha impedido que el empleo se traduzca para la mayoría de la población en un mecanismo de protección frente a riesgos afines con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento. Una de las preocupaciones latentes es que existe un porcentaje importante de población mayor desprotegida que, por su edad, no alcanzará a conectarse con los nuevos esquemas ni a ahorrar a través de ellos. Dadas las tendencias demográficas actuales, el problema puede agravarse en el mediano plazo, el envejecimiento progresivo de la sociedad es un desafío importante, y los sistemas pensionales deben adaptarse a estos cambios demográficos para que las personas logren ingresos suficientes que permitan una subsistencia digna en la tercera edad. No obstante, la cobertura y el desarrollo de los sistemas contributivos de protección social han tenido un alcance limitado por estar asociada al empleo formal y tener un trasfondo corporativista (Bértola y Ocampo, 2013).

La COVID-19 ha evidenciado la importancia de la protección social para proteger las vidas y los mínimos vitales, desde febrero de 2020, prácticamente todos los países y territorios del mundo han adoptado o anunciado un total de alrededor de 1.600 medidas de protección social en respuesta a la crisis de la COVID-19. Esas medidas han consistido en transferencias monetarias puntuales o periódicas en el marco de programas nuevos o ya existentes, un aumento del nivel de suficiencia de las prestaciones, la extensión de las prestaciones del seguro social (incluidas las prestaciones de enfermedad y de desempleo), y la adaptación de los mecanismos de afiliación y entrega, a fin de garantizar una prestación segura y efectiva (OIT & FAO, 2021).

La propia Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas reconoce el importante papel de la protección social a la hora de erradicar la pobreza, promover condiciones más dignas de vida y reducir las desigualdades dentro de los países. Por consiguiente, es importante indagar por el sistema de protección social colombiano y su relación con el derecho a un mínimo vital de subsistencia. Así, en este texto, exploraremos la importancia de la protección social en Colombia desde la perspectiva del derecho a una subsistencia digna, examinando los mecanismos y programas implementados que buscan garantizar el bienestar de los ciudadanos. En un primer momento se hace una descripción del sistema de protección social en Colombia desde su componente no contributivo, posteriormente se analiza la protección constitucional del derecho fundamental a una subsistencia digna y finalmente se plantea la necesidad de un sistema protección social que posibilite a las personas no solo recursos económicos y servicios básicos, sino también las capacidades necesarias para ejercer plenamente su libertad y vida digna, de tal manera que se contribuya a la promoción de la justicia social y el desarrollo humano integral.

Metodología

La investigación fue cualitativa, pues se esgrime como un paradigma de investigación al abordar lo real, en tanto proceso cultural, desde una perspectiva netamente subjetiva donde se busca comprender los múltiples sentidos de las acciones humanas en su generalidad, particularidad y singularidad. En este orden de ideas, tradiciones asociadas con la fenomenología, el interaccionismo simbólico, la semiótica, el posestructuralismo, la escuela crítica, la sociología comprensiva y la hermenéutica, entre otros, construyen sus conocimientos desde el paradigma cualitativo de investigación científica (Agudelo 2011, p 4). Así, el enfoque que orienta la investigación es el hermenéutico, en el cual, en la búsqueda de una creación, de un aporte al saber jurídico, se parte de las vivencias como profesoras universitarias, en cuanto tal como lo dice (Agudelo, 2011) “las vivencias producen en el ser, el deseo de emprender la aventura de una investigación, a partir de entonces son intencionales, se traducen en estructuras de sentido, se registran, se abarcan como actos de conciencia. Allí donde nace una vivencia es posible abrirse en una experiencia hermenéutica” (p. 126). Así el ejercicio como docentes e investigadoras nos lleva a reflexionar sobre propuestas que, desde el derecho, articulado a otros saberes, contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables, para el caso de estudio indagar sobre el sistema de protección social y el derecho fundamental a la subsistencia o mínimo vital.

La experiencia hermenéutica se construye a partir de las vivencias. Ambas, la experiencia y las vivencias son singulares. Las vivencias son eventos que marcan y por ello se quiere investigar sobre ellas y ese proceso de

investigación que se emprende, en tanto experiencia, que se desarrolla en el tiempo, es irrepetible. La experiencia hermenéutica se vive mediante el proceso y la estructura. El proceso, como un continuo en el tiempo, se desarrolla a través de los prejuicios, la reflexión, el análisis, la comprensión, la interpretación y la síntesis de las estructuras de sentido. La estructura hermenéutica se manifiesta en el círculo de la comprensión que va creciendo concéntricamente en tanto va relacionando el todo con sus partes en fusión de horizontes. De esta manera, la experiencia hermenéutica, mediante el proceso y la estructura hermenéutica, constituye las condiciones en las cuales se comprende el sistema de protección social y el derecho fundamental a la subsistencia digna en Colombia.

Así las cosas, la pregunta que orienta la investigación es ¿en qué medida el sistema de protección social colombiano posibilita el derecho a una subsistencia digna?, que como proyecto de sentido, posibilitó por medio del proceso hermenéutico, conversar con los textos -literatura especializada, jurisprudencia y normatividad, hasta alcanzar la fusión de horizontes: el análisis sobre el derecho fundamental a la subsistencia digna y el sistema de protección social en Colombia, en tanto todo, y acciones afirmativas, sistema de protección social no contributivo, vida digna, en tanto partes; fusión de horizontes que se manifiesta en el acuerdo, en lo nuevo de la investigación, es decir, en una conceptualización y análisis sobre la procedencia de acciones afirmativas en materia protección a la subsistencia.

Resultados

Análisis del sistema de protección social en Colombia y su componente no contributivo

La protección social es una diversidad de acciones encaminadas a garantizar niveles básicos de vida para todos en condiciones más justas, equitativas, igualitarias y solidarias. La protección social es una política fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, que reconocen los derechos a la seguridad social, el trabajo y la protección de niveles de vida adecuados para las personas y las familias (CEPAL, 2015). La protección social se centra en garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de problemas o riesgos sociales. Por lo tanto, la protección social está dirigida a responder a riesgos como desempleo, discapacidad o vejez y a problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad. La protección social está dirigida a asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad, en particular, a garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

La protección social también es un conjunto de políticas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo de sus ciclos de vida, poniendo un énfasis especial en los grupos vulnerables. La protección social se puede efectuar a través de transferencias en efectivo o en especie, a través de esquemas no contributivos, proporcionando beneficios universales, como programas de asistencia social, los esquemas contributivos e inserción laboral (OIT & FAO, 2021).

La OIT ha establecido el llamado piso de protección social, que incluye garantías de seguridad básica de los ingresos mediante diversas formas de transferencias, tales como pensiones para los adultos mayores o las personas en situación de discapacidad, prestaciones por hijos a cargo, y apoyo a los ingresos para los desempleados y los trabajadores pobres y de acceso universal a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, la educación, la seguridad alimentaria, la vivienda, el agua y el saneamiento y otras (FAO, 2017). Desde esta perspectiva, la protección social debiera garantizar un nivel de bienestar suficiente que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente (Cecchini & Martínez, 2011).

La OIT define los Pisos de Protección Social como un conjunto de garantías básicas que deben asegurar, como

mínimo, que a lo largo del ciclo de vida todos quienes lo necesiten tengan acceso a la atención de salud esencial y la seguridad básica de ingresos. Los pisos nacionales de protección social deberían comprender por lo menos el acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, la seguridad básica del sustento para los niños y niñas, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados, la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez y la seguridad básica del ingreso para las personas de edad (OIT, 2012).

La protección social tiene una función protectora del derecho fundamental al mínimo vital, que comprende medidas tales como planes de asistencia social para garantizar la subsistencia básica de las personas pobres, una función preventiva que evita que la población sufra pobreza a raíz de crisis y choques de diversa índole, manteniendo el acceso a condiciones de vida mínimas, una función de promoción que mejora los ingresos y contribuye a crear un camino para ejercer plenamente los derechos básicos y una función transformadora que protege a la población de la exclusión social y la marginación, mejorando su autonomía y su poder de negociación (FAO, 2017). Además, es posible identificar tres componentes de la protección social, el primero contributivo o seguridad social, que incluye los programas orientados al aseguramiento presente y futuro de los trabajadores y sus dependientes, procurando así mantener un nivel mínimo de calidad de vida durante su etapa activa e inactiva, por ejemplo, para momentos de cesantía, jubilación, enfermedad o invalidez. Se incluyen también en este componente los seguros de salud, los beneficios y resguardos asociados a la maternidad y, en algunos casos, otros tales como las asignaciones familiares. Un segundo componente, que tiene que ver con la protección social no contributiva que es un conjunto de programas de transferencias, subsidios y servicios públicos bajo el principio de solidaridad, generalmente financiados con impuestos, programas dirigidos a quienes viven en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, para contribuir a cubrir las necesidades más esenciales de la población, proveyendo de los mínimos básicos a quienes viven en situación de pobreza. Y un tercer componente relacionado con la regulación de los mercados laborales, orientado a fomentar y proteger el trabajo decente, aquel que se desarrolla en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. Se relaciona directamente con la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, los riesgos asociados al desempleo y al déficit de trabajo decente (CEPAL, 2015).

Es importante anotar que en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se menciona la protección social en tres metas específicas: En el ODS 1 (“Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”), la meta 1.3 llama a “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”. En el ODS 5 (“Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”), la meta 5.4 insta a “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”. En el ODS 10 (“Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”) se hace un llamado a “Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”(Cecchini, 2019).

En Colombia, la Ley 789 de 2002, define en su artículo 1, el Sistema de Protección Social como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente los desprotegidos, con el objetivo de otorgarles, como derecho mínimo, el trabajo, la salud y la pensión. El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados. En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos. Se señala que el sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico (Congreso de la República, 2002).

Es importante anotar, que, si bien en la protección social puede identificarse tres componentes como lo son el contributivo, el no contributivo y el relacionado con la regulación de los mercados laborales, en este texto analizaremos solamente el componente de protección social no contributivo en el Colombia, por tener una mayor relación con la subsistencia y la vida digna.

-Protección social no contributiva

Dentro de las acciones contempladas en este componente de la seguridad social podemos enunciar como relevantes, el régimen subsidiado en salud y los programas que subsidia la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional: protección social al adulto mayor- Colombia mayor-, subsidio económico de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional para las personas con discapacidad, subsidio de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional para las madres comunitarias que no reúnan los requisitos para obtener una pensión, acceso de las madres sustitutas al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional, acceso de las madres sustitutas que hayan desarrollado la labor por un tiempo no menor de 10 años al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional. En la pandemia se crea el programa Ingreso solidario:

a. Régimen subsidiado en salud

La Ley 100 de 1993 estableció las bases del sistema de seguridad social en Colombia, incluyendo el régimen subsidiado, con el objetivo de garantizar la universalidad en el acceso a los servicios de salud. Posteriormente, la Ley 1122 de 2007 introdujo modificaciones al sistema de salud colombiano, fortaleciendo el régimen subsidiado y estableciendo criterios para la focalización de los beneficiarios del mismo y la la Ley 1438 de 2011 realizó cambios significativos en el sistema de salud, incluyendo la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado y mejoras en la calidad de los servicios. El régimen subsidiado tiene como propósito financiar la atención en salud a las personas pobres y vulnerables y sus grupos familiares que no tienen capacidad de cotizar. (Congreso de la República, 1993). El Decreto 616 de 2022 establece que son afiliados al Régimen Subsidiado las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Régimen Contributivo y que no tienen las calidades para estar en el Régimen Especial o de Excepción; así como aquellos que cumplan una o varias de las siguientes condiciones: 1. Personas pobres o vulnerables, así clasificadas según la última metodología disponible del Sisbén, o el que haga sus veces, y conforme a los criterios de focalización que defina el Ministerio de Salud y Protección Social. 2. Personas no pobres o no vulnerables, clasificadas a partir de la última metodología disponible del Sisbén, o el que haga sus veces, que contribuyan solidariamente al Sistema General de Seguridad Social en Salud. 3. Personas focalizadas e identificadas a través de listados censales (Presidencia de la República, 2022).

Se combinan dos criterios para determinar los beneficiarios del régimen subsidiado: la carencia de ingresos, y la vulnerabilidad ante los riesgos que afectan la salud. El primero corresponde principalmente con el objetivo de disminución de la pobreza, como falta de ingresos. El segundo, con el propósito de garantizar que determinados grupos, con desventajas en capacidades específicas para tener una vida sana, accedan a los servicios (Fresneda Bautista, 2003). A partir de la sentencia T-760 de 2008, la Corte Constitucional ordena que los beneficios ofrecidos en el plan contributivo de salud sean los mismos que en el régimen subsidiado, constituyendo un importante fallo en materia de igualdad y equidad en el acceso a los servicios de salud.

Es importante resaltar que la sentencia T-760 surge como respuesta a múltiples demandas interpuestas por ciudadanos que reclamaban el derecho a la salud. Uno de los aspectos más significativos de la sentencia es su enfoque en la garantía del acceso efectivo a los servicios de salud para todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad económica. La Corte Constitucional estableció que el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar la cobertura universal en salud y de adoptar medidas efectivas para superar las barreras que impiden su acceso efectivo. En este sentido, la sentencia reconoció el derecho a la salud como un derecho fundamental y ordenó al Estado tomar medidas concretas para garantizar su protección y realización plena. Sobre el Régimen Subsidiado de Salud, la Corte Constitucional ordenó al Estado colombiano adoptar medidas para ampliar la cobertura del régimen subsidiado y mejorar su calidad y eficacia. Esto incluyó la

eliminación de barreras administrativas y financieras que impedían la afiliación de personas en situación de pobreza extrema, así como la implementación de mecanismos de supervisión y control para garantizar la prestación adecuada de servicios de salud a los beneficiarios del régimen subsidiado (Corte Constitucional, 2008).

No obstante este importante desarrollo jurisprudencial, al cierre de 2019 había 22,8 millones de colombianos cobijados por el Régimen Subsidiado de salud, los trabajadores informales estaban concentrados entre los más pobres y la gran mayoría ganaba menos del salario mínimo (Alvarado, Melendez, y Pantoja, 2021, p. 40). Según la Encuesta de Calidad de Vida 2021, el 93,0% de la población residente en el país se encontraba afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), entre quienes expresaron estar afiliados, el 46,5% manifestó estar cubierto por el régimen contributivo, mientras que el 53,2% afirmó que su afiliación era a través del régimen subsidiado (DANE, 2021). En consecuencia, si bien, el Régimen Subsidiado en Salud en Colombia ha logrado avances significativos en términos de cobertura para la población más vulnerable, existen retos importantes relacionados con mejorar la calidad de los servicios, abordar las desigualdades regionales, garantizar la sostenibilidad financiera, fortalecer los procesos de focalización, promover la salud y mejorar la gestión y coordinación del sistema.

b. Programas financiados por la subcuenta subsistencia del fondo de solidaridad pensional

El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema.

El Fondo de Solidaridad Pensional tiene dos subcuentas que se manejarán de manera separada así: 1. Subcuenta de Solidaridad destinada a subsidiar los aportes al sistema general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción. 2. Subcuenta de subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico. (Presidencia de la República, 2007, art 1).

Los recursos de la subcuenta de subsistencia tienen el siguiente origen: El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los cotizantes al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes; los cotizantes con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos legales mensuales vigentes tendrán un aporte adicional, sobre su ingreso base de cotización, así: De 16 hasta 17 smlmv de un 0.2%, de más de 17 hasta 18 smlmv de un 0.4%, de más de 18 hasta 19 smlmv, de un 0.6%, de más de 19 hasta 20 smlmv, de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1%; los aportes del presupuesto nacional, los cuales no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el Dane; los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán con el 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán con el 2%. (Presidencia de la República, 2007, art 6).

La subcuenta de subsistencia financia actualmente los programas protección social al adulto mayor- colombia mayor-, subsidio económico de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional para las personas con discapacidad, subsidio de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional para las madres comunitarias que no reúnan los requisitos para obtener una pensión, acceso de las madres sustitutas al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional, acceso de las madres sustitutas que hayan desarrollado la labor por un tiempo no menor de 10 años al subsidio otorgado por la subcuenta de

subsistencia del fondo de solidaridad pensional:

1. Protección social al adulto mayor- Colombia Mayor-

El programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- busca aumentar la protección a los adultos mayores por medio de la entrega de un subsidio económico para aquellos que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la extrema pobreza. Para ser beneficiario se debe ser colombiano, haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional, tener mínimo tres años menos de la edad que se requiere para pensionarse por vejez (actualmente 54 años para mujeres y 59 para hombres), carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. El Gobierno Nacional, unificó el valor del subsidio mensual del Programa Colombia Mayor, en ochenta mil pesos (\$80.000, aproximadamente U\$16) para todos los beneficiarios a nivel nacional («Colombia Mayor», s. f.).

Los subsidios del Programa Colombia Mayor se entregan bajo dos modalidades: Subsidio económico directo: representado en dinero que se gira directamente al adulto mayor beneficiario, por intermedio de los operadores de pago establecidos para tal fin. Subsidio económico indirecto: recursos girados de manera mensual al Centro de Protección Social al Adulto Mayor (CPSAM) o al Centro Diurno según sea el caso, una vez se haya suscrito convenio entre las partes involucradas. El CPSAM o el Centro Diurno, utiliza la totalidad de los recursos para financiar los servicios sociales básicos y complementarios que presta a los beneficiarios. Los Servicios Sociales Básicos comprenden alimentación, alojamiento y salubridad, medicamentos o ayudas técnicas, prótesis u órtesis no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS), ni financiadas con otras fuentes. Podrá comprender medicamentos o ayudas técnicas incluidas en el Plan de Beneficios en Salud (PBS), cuando el beneficiario del programa no esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud («Colombia Mayor», s. f.).

El problema principal del actual diseño del programa es que su rápida expansión, en particular entre 2013 y 2014, que ha permitido ofrecer cobertura a cerca de 1,5 millones de personas (de los 2,4 millones identificados como potenciales beneficiarios, que corresponden al total de población mayor focalizada en SISBEN I y II), no se acompañó por un incremento proporcional del presupuesto, por lo que básicamente se logró a costas de la reducción del subsidio monetario entregado. Para el año 2022 el subsidio es de \$80 mil pesos, equivale sólo al 56% de la línea de indigencia y al 8% de un salario mínimo mensual (Villar et al., 2020). Adicionalmente, el programa no alcanza a cubrir todos los adultos mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad debido a restricciones presupuestarias y criterios de elegibilidad. Algunos beneficiarios encuentran dificultades en el proceso de solicitud y trámites para acceder a los beneficios. En algunos casos, se han denunciado irregularidades en la administración del programa, incluyendo casos de corrupción y desvío de recursos destinados a los adultos mayores. El subsidio ofrecido por el programa a menudo es considerado insuficiente para cubrir todas las necesidades básicas. A medida que aumenta la inflación y los costos de vida, los valores del apoyo son más insuficientes para mantener una vida digna.

2. Subsidio económico de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional para las personas con discapacidad

Se otorga a las personas con discapacidad en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, entendiendo por persona con discapacidad, aquella calificada con un porcentaje superior al 50% de conformidad con el manual único para la calificación de la invalidez (Presidencia de la República, 2008, art 1). Para acceder a este beneficio, las personas con discapacidad deberán ser colombianos, tener 18 o más años, tener 3 años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez, tener una calificación de invalidez superior al 50%, estar clasificado en el nivel 1 o 2 del Sisbén, carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir, vivir solas y con un ingreso mensual que no supere medio salario mínimo legal mensual vigente, o que viven con la familia y el ingreso familiar es igual o inferior al salario mínimo legal mensual vigente (Presidencia de la República, 2008, art 2).

El subsidio económico se otorgará de acuerdo con la disponibilidad presupuestal que destine anualmente para tal fin el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional, y su valor mensual será de sesenta mil pesos

(\$60.000.00, aproximadamente 12 U\$)(Presidencia de la República, 2008, art 4). No obstante el Decreto señala que el subsidio se otorgará en las modalidades indirecto, que comprende servicios sociales básicos, a la persona con discapacidad previamente calificada, a través de instituciones de protección social (centros institucionalizados de protección permanente, centros día, centros de cuidados intermedios, centros educativos o formativos integradores, centros de educación especial o centros de vida independiente y en la modalidad de subsidio económico directo, en dinero, dirigido a personas con discapacidad que tengan una calificación de invalidez superior al 75%, que residan en un municipio que no cuente con centros o instituciones a los que se refiere el numeral anterior y que no requieran ayudas técnicas. Este subsidio será entregado directamente a los beneficiarios o personas que los representen legalmente. En el evento de que varíe el porcentaje de discapacidad, o que en el municipio donde reside el beneficiario se creen instituciones, o que la persona con discapacidad requiera ayudas técnicas, se deberá transformar la modalidad del subsidio directo a indirecto (Presidencia de la República, 2008, art 5).

Se evidencian ciertas dificultades en la práctica con el acceso a este subsidio, entre ellas que puede no llegar a todas las personas con discapacidad que realmente lo necesitan, debido a restricciones presupuestarias y criterios de elegibilidad. Adicionalmente, el monto es considerado insuficiente para cubrir todas las necesidades básicas de las personas con discapacidad, lo que limita la posibilidad de una mejor calidad de vida y acceso a servicios esenciales.

3. Subsidio de la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional para las madres comunitarias que no reúnan los requisitos para obtener una pensión

Tendrán acceso al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, el cual será complementado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las personas que dejaron de ser madres comunitarias a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1450 de 2011 y no reúnan los requisitos para tener una pensión ni sean beneficiarias del Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) (Presidencia de la República, 2013, art 2). Para acceder al subsidio se debe ser colombiano, tener como mínimo 57 años de edad si es mujer o 62 años de edad si es hombre, residir durante los últimos diez años en el territorio nacional y acreditar la condición de retiro como madre comunitaria del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1450 de 2011 (Presidencia de la República, 2013, art 3).

El monto del subsidio a cargo de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional será el mismo que se entrega a los adultos mayores a través del Programa Colombia Mayor, esto es \$80.000 mil pesos (aproximadamente U\$16). El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) asumirá la diferencia entre lo otorgado por el Programa Colombia Mayor y el valor que se establece a continuación:

Tiempo de permanencia en el Programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar	Valor del Subsidio
Más de 10 años y hasta 15 años	\$360.000 (aproximadamente U\$ 72)
Más de 15 años y hasta 20 años	\$420.000 (aproximadamente U\$ 84)
Más de 20 años	\$440.000 (aproximadamente U\$ 88)

La Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional asumirá la proporción a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el evento en que los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a este resulten insuficientes. (Presidencia de la República, 2013, art 5).

4. Subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional a las madres sustitutas

Este subsidio se otorga a las personas que dejaron de ser madres sustitutas a partir del 24 de noviembre de 2015 y no reúnen los requisitos para tener una pensión, ni sean beneficiarias del Servicio Social Complementario de

Beneficios Económicos Periódicos (Presidencia de la República, 2016, art 2). Los requisitos exigidos son ser ciudadano colombiano, tener como mínimo 57 años de edad si es mujer o 62 años de edad si es hombre, residir durante los últimos diez años en el territorio nacional y acreditar la condición de retiro como madre sustituta de la modalidad de hogares sustitutos de Bienestar Familiar y su retiro a partir del 24 de noviembre de 2015 (Presidencia de la República, 2016, art 4).

El monto a cargo de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional será el mismo que al 19 de agosto de 2016 se entregaba a los adultos mayores a través del Programa Colombia Mayor, en cada ente territorial del país, según el municipio en el que resida la persona beneficiaria. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), asumirá la diferencia entre lo otorgado por el Programa Colombia Mayor y el valor que se establece a continuación:

Tiempo de permanencia en el Programa Hogares Sustitutos de Bienestar Familiar	Valor del Subsidio
Más de 10 años y hasta 15 años	\$220.000 (aproximadamente U\$ 44)
Más de 15 años y hasta de 20 años	\$260.000 (aproximadamente U\$ 52)
Más de 20 años	\$280.000 (aproximadamente U\$ 56)

Los subsidios para madres comunitarias y sustitutas presentan algunos problemas relacionados con:

- Las madres comunitarias y sustitutas que no cumplan con ciertos requisitos específicos pueden encontrarse excluidas del acceso al subsidio, lo que limita su capacidad para recibir apoyo económico y mejorar sus condiciones de vida.
- El monto del subsidio podría ser considerado insuficiente para cubrir todas las necesidades básicas, quienes a menudo enfrentan gastos adicionales relacionados con el cuidado de los niños y el desempeño de sus funciones.
- Se pueden enfrentar dificultades en el proceso de solicitud y trámites para acceder al subsidio, lo que puede generar demoras en la entrega de los recursos necesarios.
- El acceso al subsidio económico puede variar dependiendo de la región o localidad donde se encuentren las madres comunitarias o sustitutas, lo que puede resultar en desigualdades regionales en el apoyo brindado.

c. Ingreso Solidario

El programa Ingreso Solidario es una iniciativa implementada en Colombia para brindar apoyo económico a las familias más vulnerables afectadas por la pandemia de COVID-19. El objetivo principal del programa Ingreso Solidario es brindar una transferencia monetaria no condicionada a las familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad, que no se encuentran cubiertas por otros programas de asistencia social. El programa está dirigido a hogares en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad, identificados a través de un sistema de selección y focalización. Cada hogar beneficiario recibe una transferencia económica mensual, que inicialmente era de 160.000 pesos colombianos (aproximadamente U\$32), pero puede variar según las condiciones y decisiones del programa.

Algunos aspectos problemáticos del programa son:

- Aunque el programa tenía como objetivo alcanzar a las familias más necesitadas, algunos hogares en situación de vulnerabilidad podrían quedar fuera debido a la falta de cobertura universal.
- Identificar a las familias elegibles y garantizar que el apoyo llegue a quienes realmente lo necesitan puede ser un desafío, especialmente en áreas rurales o con falta de infraestructura.
- El valor del subsidio, es considerado insuficiente para cubrir todas las necesidades básicas de manera digna.

- Garantizar la sostenibilidad financiera del programa a largo plazo es un reto, especialmente en cambios en las prioridades gubernamentales.

Se concluye, que, si bien el país cuenta con un régimen subsidiado en salud que ha tenido aportes significativos en materia de acceso universal al derecho fundamental a la salud, se tiene una tarea pendiente en materia de beneficios que apunten a asegurar un nivel mínimo de subsistencia. Los programas de protección social no contributiva en Colombia enfrentan problemas como una cobertura limitada, lo que significa que no todos los ciudadanos elegibles que necesitan asistencia pueden acceder a los beneficios. Esto puede deberse a restricciones presupuestarias, criterios de elegibilidad restrictivos o falta de información sobre el programa. La burocracia y trámites complicados son otro aspecto limitante que puede retrasar la entrega de los recursos y dificultar el acceso de los beneficiarios a los servicios y ayudas. Otro aspecto importante es que se ofrecen subsidios o ayudas económicas, pero el monto proporcionado es insuficiente para cubrir todas las necesidades básicas de los beneficiarios, lo que limita el impacto positivo en su calidad de vida. En consecuencia, las acciones en materia de protección social no contributiva no configuran un aporte acertado en cuanto a la obligación del Estado de desplegar acciones que propendan por la protección del derecho fundamental a la vida digna y el mínimo vital para las personas beneficiarias, los subsidios están muy por debajo de la canasta básica, no hay coherencia entre el derecho a subsistir dignamente, que tiene una protección constitucional y la realidad de miles de personas en Colombia.

El derecho a una subsistencia digna

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. La dignidad, como es sabido, equivale al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal. Equivale, sin más, la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. De esta manera, la dignidad se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano. La jurisprudencia constitucional en torno del derecho a la vida ha hecho énfasis en que éste no hace relación exclusivamente a la vida biológica, sino que abarca también las condiciones de vida correspondientes a la dignidad intrínseca del ser humano. Ha tratado entonces del derecho a la vida digna, y se ha referido al sustrato mínimo de condiciones materiales de existencia, acordes con el merecimiento humano, llamándolo mínimo vital de subsistencia. (Corte Constitucional, 1999). Así, el derecho a la vida es fundamental y constituye la base para el ejercicio y disfrute de los demás derechos establecidos en la Constitución y la ley. La jurisprudencia constitucional ha destacado que este derecho implica garantizar las condiciones materiales mínimas necesarias para una vida digna, conocido como el mínimo vital de subsistencia. Así las cosas, la efectividad del derecho fundamental a la vida, sólo se entiende bajo condiciones de dignidad, lo que comporta algo más que el simple hecho de existir, porque implica unos mínimos vitales, inherentes a la condición del ser humano, y, dentro de esos mínimos, que posibilitan la vida de un individuo, está el derecho a tener un mínimo vital.

El derecho fundamental a la subsistencia ha sido reconocido como un derecho que 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 en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta, dado el carácter de derechos directa e inmediatamente aplicables de los citados derechos (Corte Constitucional, 2003). Su objetivo es asegurar que una persona no se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a la falta de condiciones materiales para llevar una vida digna. Este derecho busca proteger a la persona contra cualquier forma de degradación que comprometa no solo su subsistencia física, sino también su valor como individuo. Por consiguiente, el Estado tiene la responsabilidad de tomar medidas positivas o negativas para evitar que una persona se vea privada de las condiciones materiales necesarias para llevar una existencia digna. Estas medidas pueden incluir la provisión de prestaciones positivas, como asistencia y apoyo a personas inimputables, detenidas, indigentes, enfermos no cubiertos por el sistema de salud, mujeres embarazadas y secuestrados.

El derecho fundamental al mínimo vital o a la subsistencia, como lo ha entendido la Corte Constitucional busca garantizar que todas las personas tengan las condiciones materiales necesarias para llevar una vida digna. Esto implica que el Estado debe tomar medidas positivas para proporcionar apoyo y asistencia a los grupos vulnerables, así como sancionar las acciones u omisiones que atenten contra la subsistencia digna de las personas. Este derecho, concretamente en lo que se refiere a las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma, constituye un límite al poder impositivo del Estado y un mandato que orienta la intervención del Estado en la economía (artículo 334 C.P.). La intersección entre la potestad impositiva del Estado y el principio de Estado Social de derecho consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este mínimo constituye el contenido del derecho fundamental al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales para que la persona humana pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria (Corte Constitucional, 2003).

La doctrina internacional, considera que existe un contenido esencial de los derechos sociales y económicos, el cual, se materializa en derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico de un país. Pero este es un tema pendiente en Colombia, porque si bien hay una interpretación constitucional que reconoce la fundamentabilidad del mínimo vital o derecho a la subsistencia, en la práctica su aplicación es reducida y no se vislumbra una verdadera interpretación en pos de la creación de estrategias o políticas encausadas a prestaciones suficientes por parte del Estado dirigidas a los ciudadanos sin ingresos y con necesidades apremiantes de subsistencia, ya que como se describe, las acciones desde la protección social no contributiva, no son suficientes.

Es crucial destacar que el reconocimiento y garantía del derecho fundamental de subsistencia o mínimo vital conlleva numerosos beneficios para la sociedad. En primer lugar, garantizaría que todas las personas tengan acceso a condiciones mínimas para su supervivencia, como vivienda, alimentación adecuada, atención médica básica y educación. Esto permitiría salvaguardar la dignidad humana y asegurar que nadie se vea privado de sus necesidades esenciales. Además, la implementación efectiva del mínimo vital contribuiría a abordar la desigualdad social, ya que muchos de los problemas estructurales de desigualdad y pobreza se perpetúan debido a la falta de acceso a recursos básicos. Al garantizar que todos los ciudadanos tengan un nivel mínimo de bienestar, se reduciría la brecha entre los sectores más privilegiados y los más vulnerables de la sociedad. Asimismo, el derecho de subsistencia es un elemento fundamental para construir un verdadero Estado Social de Derecho en Colombia. Un Estado que aspira a ser justo y equitativo debe asegurar que todos sus ciudadanos tengan la oportunidad de vivir una vida digna, libre de privaciones extremas. Esto implica la responsabilidad del Estado de diseñar políticas públicas que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de la población y proporcionen redes de protección social efectivas para aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Apuesta que, sin lugar a dudas, permitiría, por un lado, afrontar las necesidades vitales de los individuos y por otra, combatir la desigualdad, **el incremento de la pobreza y la desprotección en el desempleo**. El derecho fundamental de subsistencia o mínimo vital es un derecho humano que posibilita la existencia de sociedades más igualitarias y equitativas, condición para la concreción de un verdadero Estado Social de Derecho, como el que pretende tenerse en Colombia.

A modo de conclusión: hacia una protección social que posibilite una subsistencia digna en Colombia

Existen desigualdades en la protección social a nivel mundial, más del 70% de la población mundial carece de acceso a un sistema integral de protección social. La pandemia de COVID-19 ha resaltado las brechas existentes en la cobertura, integralidad y suficiencia de la protección social, así como la falta de inversiones en sistemas de salud pública y condiciones de vida digna. América Latina ha experimentado una grave desaceleración económica, aumento de la inflación y una lenta recuperación de los mercados laborales, lo que aumentará los niveles de pobreza y pobreza extrema.

La segmentación laboral y el acceso limitado a la protección social, es otra problemática latente, existen trabajadores formales, cubiertos por programas de seguridad social contributiva, y trabajadores informales, que reciben beneficios de programas de seguridad social no contributiva. Esta segmentación laboral y los bajos ingresos de algunos trabajadores contribuyen a la falta de acceso a la protección social, lo que perpetúa la desigualdad. El sistema de seguridad social en Colombia se centra principalmente en los trabajadores formales, dejando a muchos trabajadores y a la población en general sin una protección adecuada. La normativa nacional no contempla un sistema integral y universal de protección social que garantice condiciones básicas de subsistencia. Aunque en Colombia se reconoce constitucionalmente el derecho fundamental de subsistencia o mínimo vital, su aplicación práctica es limitada. Es esencial que se promueva una interpretación más amplia y efectiva de este derecho, y se implementen políticas y estrategias concretas para garantizar prestaciones adecuadas por parte del Estado a los ciudadanos más necesitados. Solo a través de un compromiso real con la igualdad, la justicia social y el bienestar de todos los ciudadanos, Colombia podrá avanzar hacia la construcción de una sociedad más equitativa. En este sentido, se plantea la necesidad de un piso de protección social universal en Colombia para garantizar una subsistencia digna para todos los ciudadanos.

Sobre el sistema de pisos de protección social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), podemos señalar que se basa en el principio de que todas las personas tienen derecho a una protección social adecuada y para todos los ciudadanos y tiene cuatro componentes clave: Primero, acceso a servicios básicos de salud, que busca garantizar el acceso equitativo a servicios de atención médica básica y esenciales para todas las personas. Esto incluye servicios preventivos, de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, así como acceso a medicamentos esenciales. Segundo, seguridad de ingresos mínimos, que pretende establecer un nivel mínimo de ingresos para asegurar que todas las personas y sus familias tengan acceso a recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, como alimentación, vivienda, educación y otros gastos esenciales. Tercero, protección del empleo y los derechos laborales, que promueve el empleo digno y decente, así como el respeto de los derechos laborales fundamentales. Esto implica asegurar condiciones de trabajo justas, salarios adecuados, seguridad y salud en el trabajo, así como la protección de los derechos de los trabajadores, incluido el derecho a la negociación colectiva. Y cuarto, apoyo a la infancia y a las familias para garantizar la protección y el apoyo a los niños y sus familias, mediante la implementación de políticas que promuevan el acceso a servicios de cuidado y educación infantil, atención a la salud, protección contra el trabajo infantil y medidas de apoyo a las familias, como licencias parentales y subsidios familiares (OIT, 2011).

El objetivo final del sistema de pisos de protección social es garantizar una protección social universal y sostenible, que promueva la justicia social, la inclusión y el bienestar de todas las personas. Para lograr saltos cualitativos en la cobertura y calidad de los sistemas de protección social se requiere un pacto o acuerdo político respecto de la sociedad que queremos. Este pacto tiene tres dimensiones. En primer lugar, una dimensión ética, pues se rige por principios plasmados en los derechos humanos universales que deben ostentar un carácter vinculante, y según los cuales toda persona debe tener acceso a los recursos necesarios para llevar una vida digna. En segundo lugar, una dimensión procesal, vale decir, mecanismos instituidos que faciliten el diálogo entre actores sociales y políticos, y que permitan traducir los acuerdos logrados en instrumentos normativos y dichos instrumentos en políticas. Y, en tercer lugar, una dimensión de contenidos relativos a la protección social, que oriente acciones concretas en los campos donde la población se siente más desprotegida, como la salud, la seguridad social y la fuente de ingresos para cubrir necesidades básicas. En síntesis, el pacto propuesto debe incluir un desglose del derecho en políticas, mecanismos y prestaciones, que a la vez establezca niveles aceptables, ritmos de progresión y ampliación, y acuerdos sobre cómo plasmar la solidaridad en múltiples mecanismos con implicancias redistributivas (CEPAL, 2006, p 16).

De igual manera, será necesario incluir un enfoque humano, donde la persona y el desarrollo de sus capacidades este en el centro de cualquier política. Las capacidades son las oportunidades y libertades reales que tienen las personas para llevar una vida digna y plena. Estas capacidades incluyen diversas dimensiones, como la salud, la educación, el empleo, la participación política y social, y el acceso a recursos básicos. Desde este enfoque el derecho a la subsistencia se entiende como la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas

y garantizar su bienestar material. Esto implica no solo tener acceso a alimentos, agua, vivienda y servicios de salud, sino también disponer de los recursos y oportunidades necesarios para obtenerlos de manera sostenible y vivir de forma digna. (M. Nussbaum & Sen, 1996).

Así se destaca la importancia de no solo asegurar la mera existencia física de las personas, sino también su capacidad de funcionar y participar plenamente en la sociedad, el derecho a la subsistencia va más allá de la provisión de bienes y servicios básicos, abarcando también aspectos como la autonomía, la dignidad y la libertad de elección. Se proponen un conjunto de capacidades centrales que consideran esenciales para una vida humana digna, las cuales incluyen, entre otras, la capacidad de tener buena salud, de estar nutrido adecuadamente, de vivir en un entorno seguro y limpio, de acceder a la educación y a la información, y de participar en actividades culturales y políticas. Estas capacidades fundamentales son consideradas como elementos indispensables para el ejercicio de otros derechos y libertades (M. C. Nussbaum, 2012).

En el contexto del derecho a la subsistencia, el enfoque de capacidades destaca la importancia de abordar las desigualdades estructurales y las barreras que limitan el acceso a recursos y oportunidades. Esto implica no solo garantizar la disponibilidad de bienes y servicios básicos, sino también asegurar que las personas tengan las capacidades y libertades necesarias para acceder a ellos de manera efectiva. Así, una subsistencia en condiciones dignas no solo debe garantizar las condiciones materiales básicas, sino también las capacidades y libertades necesarias para llevar una vida digna. El derecho a la subsistencia se entiende como la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas y participar plenamente en la sociedad, superando las limitaciones y desigualdades que puedan existir.

En esta medida, un sistema de Protección social integral en Colombia debe incluir una visión de vida más plena y significativa, que involucre el desarrollo humano, no solo en términos de crecimiento económico, sino que se debe tener en cuenta que las personas tienen diferentes capacidades y que las desigualdades en estas capacidades pueden limitar su libertad y oportunidades. Se debe brindar a las personas los recursos necesarios, como educación, salud, acceso a servicios básicos y oportunidades de empleo, para que puedan desarrollar sus habilidades y tener la libertad de elegir el tipo de vida que desean llevar. Desde esta perspectiva también debe potenciarse la participación ciudadana y la construcción de políticas públicas inclusivas que aborden las desigualdades y promuevan la igualdad de oportunidades para todos (M. Nussbaum & Sen, 1996).

No es suficiente simplemente brindar asistencia económica o servicios básicos a las personas sobre todo en situaciones de vulnerabilidad. También es esencial asegurarse de que tengan las capacidades necesarias para aprovechar plenamente esos recursos y tener una vida digna. Por ejemplo, en lugar de limitarse a proporcionar un subsidio monetario a las personas en situación de pobreza, se debe ofrecer acceso a una educación de calidad que permita adquirir conocimientos y habilidades básicas (capacidad de conocimiento). Asimismo, es importante brindar acceso a servicios de salud que permitan disfrutar de una buena salud física y mental (capacidad de salud). Además, es importante la participación política y la toma de decisiones (capacidad de control político). Por lo tanto, los sistemas de protección social deben garantizar que las personas tengan voz y poder en las políticas y programas que los afectan. El sistema de protección social debería brindar a las personas no solo recursos económicos y servicios básicos, sino también las capacidades necesarias para ejercer plenamente su libertad y tener una vida digna. Al adoptar este enfoque, los sistemas de protección social pueden contribuir a la promoción de la justicia social y el desarrollo humano integral.

Referencias

- Agudelo, E. M. G. (2011). Sobre la experiencia hermenéutica o acerca de otra posibilidad para la construcción del conocimiento. *Discusiones Filosóficas*, 125-143.
- Alvarado, F., Melendez, M., & Pantoja, M. (2021). *Mercados laborales fragmentados y sistemas de*

protección social en Colombia. | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/mercados-laborales-fragmentados-y-sistemas-de-proteccion-social-en-colombia>

- Analitik, V., & “Valora. (2023, abril 12). Así va la economía de Colombia en lo corrido de 2023, según BBVA Research. Valora Analitik. <https://www.valoraanalitik.com/2023/04/11/asi-va-la-economia-de-colombia-en-lo-corrido-de-2023-segun-bbva-research/>
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2013), El desarrollo económico de América Latina desde la independencia, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe: Textos seleccionados 2006-2019*. <http://hdl.handle.net/11362/44995>
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos>
- CEPAL. (2015). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>
- CEPAL. (2022). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* 27. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf
- CEPAL, C. E. para A. L. y el. (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2806-la-proteccion-social-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-solidaridad>
- Colombia Mayor. (s. f.). *Prosperidad Social*. Recuperado 11 de junio de 2022, de <https://prosperidadsocial.gov.co/colombia-mayor/>
- Congreso de la República. (1993). *Ley 100 de 1993*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-100-de-1993.pdf>
- Congreso de la República. (2002). *Ley 789 de 2002*. <https://www.ssf.gov.co/web/guest/ley-789-de-2002>
- Corte Constitucional. (1999). *SU -062 de 1999*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU062-99.htm>
- Corte Constitucional. (2003). *C-776-03 Corte Constitucional de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-776-03.htm>
- Corte Constitucional. (2008). *T-760-2008 Corte Constitucional de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-760-08.htm>
- Corte Constitucional. (2009). *T- 920 de 2009*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-920-09.htm>
- DANE. (2021). *Encuesta nacional de calidad de vida (ECV) 2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2021>
- FAO. (2017). *Marco de protección social de la FAO - Promoviendo el desarrollo rural para todos | Protección Social | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura | Social Protection | Food and Agriculture Organization of the United Nations*. <https://www.fao.org/social-protection/resources/resources-detail/es/c/1103056/>
- Fresneda Bautista, Ó. (2003). La focalización en el régimen subsidiado de salud: Elementos para un balance. *Revista de Salud Pública*, 5(3). Versión digital disponible en: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-361279>
- Novoa, D. P. S. (s. f.). *La formalización rural y protección social como estrategia en el posconflicto*. 25.
- Nussbaum, M. C. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Grupo Planeta Spain.
- Nussbaum, M., & Sen, A. (1996). *La Calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica.
- OIT. (2011, octubre 27). *Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva* [Libro]. http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_176521/lang--es/index.htm
- OIT. (2012). *Recomendación sobre los pisos de protección social* (núm. 202). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- OIT. (2017). *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=4657>
- OIT. (2020a). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2020*. <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2020/lang--es/index.htm>
- OIT. (2020b, junio 12). *Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal* [Hoja de datos]. <http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and->

[tools/Brochures/WCMS_747854/lang--es/index.htm](#)

- OIT, & FAO. (2021). *Extender la protección social a las poblaciones rurales: Perspectivas para un enfoque común de la FAO y la OIT*. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb2332es>
- PNUD. (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe | El PNUD en Colombia*. UNDP. https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/informe-regional-de-desarrollo-humano-2021--atrapados--alta-desi.html
- Presidencia de la República. (2007). *Decreto 3771 de 2007*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26892>
- Presidencia de la República. (2008). *Decreto 1355 de 2008*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30010>
- Presidencia de la República. (2013). *Decreto 605 de 2013*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52441>
- Presidencia de la República. (2016). *Decreto 1345 de 2016*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30023906>
- Presidencia de la República. (2022). *Decreto 616 de 2022*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=185786#6>
- Villar, L., Becerra, A., Forero, D., & Ortega, M. A. (2020). *El pilar no contributivo y su rol en el sistema de protección a la vejez: Colombia mayor social*. <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3890>